

В.И. Фадеев*

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ И СТАБИЛЬНОСТИ

Аннотация. В статье идет речь о сущности современной Конституции, которая проявляется в ее интегрирующих социальные слои и группы населения ценностях; их реализация и развитие должно быть главной задачей любых общественно-политических сил, пришедших конституционным путем к власти. Конституция — это, образно говоря, та правовая «одежда», в которой власть, чтобы не утрачивать свою легитимность, вынуждена работать на благо всего общества, всего народа, руководствуясь конституционным идеалом должного, опираясь на трезвое восприятие сущего. Обращается внимание на две взаимосвязанные задачи, решаемые Конституцией: обеспечить незыблемость базовых принципов и устойчивое государство в целях поступательного развития государственной и общественной жизни и одновременно реагировать на запросы общества, развиваться с учетом изменяющейся общественной и государственной практики. Показано, что действие Конституции, защита конституционных ценностей, их реализация и развитие при наличии Конституционного Суда обеспечиваются более эффективно, нежели в условиях, когда правовая система государства не предусматривает такой орган. Значение и роль Конституции, которую охраняет Конституционный Суд, существенно возрастают в обществе. Конституция воспринимается гражданами как «живой», действующий документ, способный защитить их права, а не просто как декларация. В итоговых решениях Конституционного Суда воплощается конституционно-ценностное должностное поведение, конституционный императив, оказывающие воздействие на правотворчество и правоприменение, укрепляющие и расширяющие систему гарантий прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: юриспруденция, Конституция, стабильность и развитие Конституции, сущность, Лассаль, Конституция РФ 1993 г., Конституционный Суд РФ, конституционализация, правовые позиции Конституционного Суда РФ, правосознание, правопорядок.

В XX в. в России дважды сокрушался государственный строй: в 1917 г. гибель монархии было крушением самой России; в 1991 г. развал СССР также означал государственный обвал самого российского государства. Что же послужило основой для возникновения и развития этих трагических событий в жизни нашего народа и государства? Почему в 1917 г. задавался вопросом В.В. Розанов, «Русь слиняла в два дня. Самое большое — в

три. Даже «Новое время» нельзя было закрыть так скоро, как закрылась Русь. Поразительно, что разом рассыпалась вся, до подробностей, до частности... Не осталось Царства, не осталось Церкви, не осталось войска, и не осталось рабочего класса. Что же осталось-то? Странным образом — буквально ничего»¹.

¹ Розанов В.В. Собр. соч. Апокалипсис нашего времени. М., 2000. С. 6–7.

© Владимир Иванович Фадеев

* Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный работник высшей школы РФ
[vifadeev@mail.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

По мнению И.А. Ильина, основная причина состояла в том, что «России не хватало крепкого и верного монархического правосознания». Оно было поколеблено во всей России. Оставление Российского престола Государем (Николаем II, а затем его братом Михаилом), не вступая в борьбу за него, имело, как отмечает И.А. Ильин, свои психологические и нравственные основания: ему предшествовало длительное и притом агрессивно оформленное давление революционного террора, то поддерживаемого, то прикрываемого республикански настроенной частью интеллигенции. Русский народный монархизм оставался пассивным и не давал Престолу живого ощущения доверия, поддержки и единения. При таком положении дел, как внушали Государю генералы из его военного окружения, его воля, его решимость могла быть помехой в деле национального единения и спасения². Переворот произошел в душах людей, в их правосознании, в их отношении к существующему строю.

Одной из причин крушения СССР в 1991 г. явилась утрата национально-государственного и державного самосознания советского народа, спад и кризис советской идеологии, которая была идеологией государственной и, по сути, составной частью системы государственного и общественного управления. «Гигантская армия советских идеологов без боя капитулировала. Она просто испарилась, как будто ее не было вообще»³.

В этих условиях возрождение и развитие российского государства было возможно только путем укрепления национально-государственного правосознания, путем державного строительства, воплощения многонациональным народом России в государственной и общественной жизни своих духовно-нравственных и общественных идеалов. Необходимо было вернуться к своим историческим и национально-культурным корням, переосмыслить весь опыт государственного и общественного развития в советский период и, не отвергая полностью зарубежный опыт государственного и демократического строительства, определить конституционные пути возрождения и

развития российской государственности. Нужна была новая фундаментальная правовая основа, гарантирующая стабильность политического и общественного строя, правопорядка и законности в стране. То, что представляла к тому времени Конституция РСФСР 1978 г., можно охарактеризовать словами Лассалья: «Никакое знамя, побывшее в 100 сражениях, не может быть изодрано и пробито так, как наша конституция».

Отправной точкой создания новой Конституции стало принятие Съездом народных депутатов РСФСР Декларации от 12 июня 1990 г. «О государственном суверенитете РСФСР», в которой Съезд заявил о своей решимости создать правовое демократическое государство и разработать новую Конституцию. Основой для работы над ней должна была стать Декларация о государственном суверенитете⁴, принятие которой, с одной стороны, укрепляло политико-правовые позиции российских властей в их противостоянии с союзными властями, а с другой стороны, расшатывало национально-государственные основы СССР⁵.

Демократия приходит, «опоясанная бурей», говорил Карлейль. Эта буря сокрушила Советский Союз и ввергала в пучину потрясений РСФСР. Поэтому работа над проектом новой Конституции осуществлялась в условиях политического, экономического и правового кризиса, противоборства властей, превратившись в войну двух основных проектов конституций: парламентского (его отстаивали народные депутаты РФ) и президентского (его разработку инициировал Б.Н. Ельцин весной 1993 г.). Это было, по сути, отражением складывающегося в стране двоевластия⁶, поставившего страну на грань гражданской войны⁷.

⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22 // здесь и далее используется СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Взвешенная оценка Декларации дана в статье В.Т. Кабышева «Россия – суверенное демократическое государство (к 20-летию Декларации о государственном суверенитете РСФСР)» // Конституционное развитие России. Межвузовский сборник научных статей. Вып. 11. Саратов, 2010. С. 6–13.

⁶ Шахрай С.М. О Конституции. Общество в период изменений: опыт конституционного строительства. М., 2013. С. 16.

⁷ Вот как характеризовал то время один из иерархов русской православной церкви: «Россия – во мгле. В хаосе лжи и смуты она бредет, истощая последние силы, сама не зная куда, – лишенная веры и здравой исторической памяти, преданная вождями, оболганная клеветниками, окруженная хищной толпой претендентов на ее грандиозное многовековое наследие. Россия – над бездной. Разоренная междоусобием, тщеславием и стяжательством, задыхающаяся в тисках экономического кризиса, международных конфликтов и политических склок» (Выбор

² Ильин И.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948–1954 гг.: в 2 т. Т. 2. М., 1992. С. 88–89.

«Гениальная волевая вспышка Столыпина, – указывал И.А. Ильин, – была быстро уташена усилием крайних правых, подготовивших ему отставку, и крайних левых, подготовивших ему убийство (эти линии скрестились в охранном терроризме Богрова). После этого – волевой паралич стал, по-видимому, роком для правых государственных течений, а с крайнего лева сжимался волевой кулак».

³ Зиновьев А.А. Русская трагедия. М., 2005. С. 532.

Необходимо было как можно быстрее принимать новую Конституцию. Ее нельзя было написать, конечно, за один день, но, по воспоминаниям В.Д. Зорькина, «промедление с введением новой Конституции России было связано не с невозможностью создания качественного правового документа в кратчайшие сроки, а с политической борьбой. Борьбой сил, кланов, групп. Борьбой, лишенной фундаментального и незаменимого ограничителя — острого понимания ценности государственности как таковой всеми борющимися группами. На словах все утверждали, что им нужно государство. Но это было на словах, а не на деле... Недальновидность советских консерваторов, жалкая корыстность региональных баронов, беспощадная воля врагов России — все это в совокупности работало на неприятие новой Конституции. Велась борьба за каждую строчку этой Конституции. Да что там за строчку — за букву, знак препинания. Блокировались самые очевидные правовые решения. Общественные интересы тонули в болоте частных корпоративных дрызг»⁸.

Создание новой Конституции, тем более в условиях распада государственности, ослабления национально-государственного единства народа, должно было быть ориентировано на формирование правовых основ государственной интеграции, объединения российского общества. В этих целях Конституция должна была закрепить надпартийные, надгрупповые и надэтнические основы общественного существования, которые не могли бы вызывать отторжения и ставиться под сомнение большинством граждан России, не могли бы стать предметом непримиримого противостояния различных общественных сил, социальных слоев и групп. Как справедливо писал в свое время К. Хессе, «эти основы должны быть изолированы от постоянной борьбы групп и направлений посредством обязательного определения как руководящих принципов, в соответствии с которыми обрывается политическое единство и должны соблюдаться государственные задачи, так и основных черт заданного общеправового порядка... Конституция призвана обеспечить постоянное количество положений, которые рассматриваются как решающие, стабилизирующие и компенсирующие»⁹.

судьбы. Проблемы современной России глазами русских архиереев. СПб., 1996. С. 43–44).

⁸ Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С. 32–33, 34.

⁹ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 31.

Разработчики новой Конституции начали с закрепления в Основном законе тех общественных ценностей, тех принципов, которые не вызывали сомнений ни у одной из противоборствующих сторон¹⁰ и которые были закреплены в гл. 1 Конституции, а также получили свое развитие в гл. 2 Конституции. Особенностью этих глав Конституции является их незыблемость: внесение каких-либо изменений в них или пересмотр возможно только путем принятия новой Конституции, сложный порядок которого устанавливает гл. 9 Конституции РФ.

Конституция РФ как высшая форма легитимации власти и государства¹¹ могла быть принята в сложнейших условиях разрушительного радикализма противоборствующих политических сил только народом. Именно многонациональный народ России высшей силой своих конституционно-учредительных полномочий — единственный мог ввести тогда в действие Конституцию, не порождая ни у кого сомнений в легитимности своей конституирующей власти, основывающейся на принципе народного суверенитета. Голосованием 12 декабря 1993 г. по проекту Конституции РФ он подвел черту под советским периодом развития российского государства и закрепил фундаментальные политико-юридические основы конституционного развития РФ: демократическое, федеративное, правовое и социальное государство; рыночная экономика; неотчуждаемые права и свободы человека; разделение властей; парламентаризм; гарантированность местного самоуправления; политическое и идеологическое многообразие; признание приоритета норм международного права и др.

Таким образом, Конституция вобрала в себя много из того, что было выработано западноевропейским конституционализмом, восприняла и закрепила его ценности и идеи, многие из которых разрабатывались в свое время с учетом зарубежного опыта теорией конституционного права дореволюционной России (в частности, А.Д. Градовским, Н.И. Лазаревским, Ф.Ф. Кокошкиным и др.)¹². Вместе с тем надо учитывать, что универсализм общеправовых и демократических принципов, закрепляемых Конститу-

¹⁰ Шахрай С.М. Указ. соч. С. 17.

¹¹ Как отмечает В.Д. Зорькин, «именно Конституция является высшей универсальной формой легитимации России в ее нынешних пределах» (Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 18).

¹² Надо отметить, что российский конституционный демократизм целиком и полностью исповедовал в то время западную культурную философию и историософию (Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 12–133).

цией, отнюдь не означает, что ее идеальная модель, созданная с учетом лучшего мирового конституционного опыта, может быть успешно реализована в любом государстве, в любом обществе, стремящихся к развитию демократических основ своей жизни. Новым Основным законом Российской Федерации были восприняты внешние конституционные атрибуты современной демократической организации государства и общества, которые надо было реализовывать в российских условиях. А они не шли в никакое сравнение с условиями и традициями жизни стран западной демократии. Опыт заимствования западноевропейских достижений в разных сферах жизни государства и общества не является для России новым или необычным. Он был востребован в эпоху Петра I, да и в последующих периодах развития российского государства. Однако восприятие и использование западноевропейских конституционно-правовых институтов, принципов и идей не должно приводить к отказу от своей собственной культуры во имя культуры западной, не должно превращаться в средство разрушения самобытности культурно-исторического типа российского народа, нивелирования своеобразия цивилизационных основ его общественной и государственной жизни¹³. Оценивая Конституцию РФ, следует увязывать ее принятие народным голосованием 12 декабря 1993 г. с итогами выборов в парламент, которые проходили в тот же день: на выборах в Государственную Думу большинство депутатов было избрано не от партий, ориентирующихся исключительно на западно-либеральные идеалы и ценности, а

¹³ Со времени Петра I западноевропейское влияние сделалось крупнейшим фактором нашей истории. Петр I, исходя из убеждения, что вводимых им учреждений вполне достаточно для перевоспитания людей, что совершенно не важны их внутренние убеждения и верования, не подозревал, что между учреждениями и внутренней жизнью людей есть глубокая органическая связь. Российских либералов, сторонников западной демократии, также объединяла вера во всеисцеляющую, воспитательную силу человеческих учреждений. Они отвергали мысль Достоевского, высказанную им на Пушкинском юбилее, что личное совершенствование является непременным условием общественного совершенства, откуда следовало, что нет идеалов, «которые могут быть взяты извне и пересажены на какое угодно новое место с успехом, в виде отдельного учреждения».

А.Д. Градовский возражал: «Общественное совершенство людей зависит от совершенства общественных учреждений, воспитывающих в человеке если не христианские, то гражданские доблести».

В приведенных словах, отмечал Н.Н. Алексеев, высказана одна из основных норм русского западничества, руководящая им (Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 130–131).

от партий национально-государственной и коллективистской ориентации. Народ тем самым указал конституционный путь дальнейшего развития государства, учитывающий его национально-исторические и культурные традиции. И эта задача сохраняет и сегодня свою актуальность.

Российское государство, вышедшее из периода трагического распада Советского Союза ослабленным, потерявшим многие свои исторические территории, утратившим объединяющие народы России правовые, а также и общественно-политические идеалы, получило новое конституционно-правовое оформление, новое политико-правовое состояние народа. Но с какими трудностями сталкивалось государство и общество на пути конституционного строительства в те годы хорошо иллюстрируют слова Президента РФ В.В. Путина, сказанные им в ежегодном Послании Федеральному Собранию в 2000 г.: «В России наступает период, когда власть обретает моральное право требовать соблюдение установленных государством норм». Таким образом, в 90-ые гг. прошлого столетия государство было не в состоянии обеспечить не только связанность нормами права своих органов, но и выполнение требований закона гражданами. Наряду с теневой экономикой формировалась и своего рода теневая юстиция — граждане, потерявшие надежду добиться справедливости в суде, искали другие, далеко не правовые пути решения своих проблем. Это подрывало доверие к государству, к Конституции, к праву вообще. «Потрясение государства всегда является потрясением государственной этики» (К. Шмитт).

Практика реализации Конституции в новой России свидетельствует, что она не отторгается обществом, что идет процесс утверждения конституционных принципов и ценностей в организации и деятельности органов публичной власти, жизни общества, функционирования его институтов, правосознании граждан. Значительную роль в этом играет Конституционный Суд РФ. Ежегодно в Конституционный Суд России за защитой своих конституционных прав обращаются в среднем 15–16 тыс. граждан и их объединений. Это является одним из свидетельств того, что Конституция теснейшим образом связана с реальностью, ее нормы укрепляют правовой порядок, способствуя формированию интегрированного конституционно-правового единства общества и государства. Можно сделать вывод, что 20-летие действия Конституции показало, что она выполнила главную задачу, стоящую перед ней в конкретных условиях исторической

действительности: заложить фундамент государственного единства общества и стабильности правового порядка, остановить угрозу распада РФ по образцу распада СССР. Именно в этот период конституционного развития в целях упрочения авторитета и силы Конституции как высшего правового начала организации государственной и общественной жизни, необходимо было устоять перед соблазном дополнить Конституцию, дописать и даже переписать ее, учитывая всю совокупность противоречивых, порождающих сомнения в легитимности власти событий, предшествующих принятию Конституции. Предложений на этот счет было немало. Обошлись двумя поправками в декабре 2008 г.¹⁴ Подводя некоторые итоги действия этих поправок, можно сказать, что удлинение времени между избирательными циклами с 4 и 5 лет до 5 и 6 лет (между президентскими особенно — 6 лет) в целом негативно сказывается на политической жизни общества. Нарушился ритм политической жизни, грозящий застойными явлениями. Авторы поправки об увеличении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы не учли, что в XXI в. стремительно увеличивается темп жизни, неожиданно и быстро может измениться политическая конфигурация общества, а живая связь выборной власти с народом в этих условиях может ослабевать вследствие удлинившегося срока полномочий выборных органов власти. Власть должна всегда держать руку на пульсе политической жизни.

Вторая поправка о ежегодных отчетах Правительства РФ перед Государственной Думой, казалось, должна была усилить конституционно-правовой статус Правительства РФ как высшего исполнительного органа государственной власти РФ, ослабив в определенной мере монополизм президентского руководства исполнительной властью. Парламент получил важный дополнительный рычаг для борьбы с безответственностью, коррупцией, некомпетентностью в системе исполнительной власти. Но эффективно использовать этот шанс парламент пока не смог. Отчеты Правительства перед Государственной Думой не стали и общественно значимым событием: не был найден их соответствующий правовой и информационный формат. Не произошло и существенных изменений во взаимоотношениях Президента, Правительства и парламента.

¹⁴ Законы РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ.

Внесению поправок должна предшествовать широкая общественная дискуссия. Практику ее проведения и надо было закладывать в 2008 г., когда были внесены первые поправки в Конституцию. Но стремительность их рассмотрения на всех этапах процесса прохождения — в парламенте, в субъектах РФ — еще раз продемонстрировала обществу, что народ — истинный хранитель Конституции — был, по сути, устранен из этого процесса. Некоторые авторы выступают за осуществление конституционной реформы, предлагают радикальный пересмотр системы взаимоотношений органов государственной власти, их компетенции¹⁵. Конституция безусловно должна развиваться, в нее должны вноситься поправки. Однако к ней необходим бережный и осторожный подход, ибо Конституция, как справедливо подчеркивает Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, одно из главных достижений постсоветской эпохи, и им надо дорожить¹⁶. Иной подход к Конституции, который предполагает необходимость ее коренного пересмотра, существенных изменений конституционных полномочий Президента РФ, других органов государственной власти, не укрепляет конституционное правосознание народа, не усиливает приверженность государственных и муниципальных служащих служению Конституции. Он порождает иллюзорные надежды на то, что приняв новую Конституцию, изменив кардинально ее содержание, мы, наконец, получим новую лучшую жизнь, новый государственный аппарат, новое гражданское общество¹⁷. Однако

¹⁵ Киреев В.В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации. Челябинск, 2008.

¹⁶ Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 18.

¹⁷ Исследуя конструкцию сложившейся публичной власти в Российской Федерации, М.А. Краснов приходит к выводу, что она привела к формированию «персоналистского» политического режима, что искажает, по его мнению, принцип разделения властей и препятствует нормальной политической конкуренции. При этом подобный режим, доказывает М.А. Краснов, имеет причиной не столько российские традиции, сколько органические конституционные пороки властного механизма, обусловленные Конституцией РФ. Такой подход к выявлению основной причины появления «персоналистского» режима, по мнению ряда авторов, является неадекватным для решения указанной проблемы в силу того, что российское общество основано на принципе полинормативности, любые социальные отношения регулируются набором разных нормативных систем, при этом юридические нормы далеко не базовые и не единственные (Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006. С. 62).

Слабость федерального парламента в системе разделения властей, в его взаимоотношениях с Президентом обусловлена отнюдь не только его конституционно-правовым

Конституция отнюдь не является самостоятельным правовым механизмом, способным эффективно функционировать при любых внутренних общественных условиях и социально-экономических и культурных предпосылках. В различных условиях можно получить различные результаты ее реализации, порой прямо противоположные. Конституция РФ помогла увести наше государство, наш народ, наше общество от великой беды национального развала и возможной гибели. Многовековая традиция державной государственности способствовала этому. Сыграла свою роль и ставка на сильную президентскую власть.

Значение Конституции для жизни общества определяется не только тем, что она — основной закон государства, который «*лежит глубже, чем всякий другой обыкновенный закон*», который «*должен быть основой всех других законов... постоянно в них чувствуется, проявляется*». Ее жизненная сила сокрыта в действительном соотношении сил, существующих в стране. Конституция «тогда лишь прочна и имеет значение, когда является точным выражением реальных соотношений общественных сил»¹⁸. Именно так определяя сущность конституции, ее значение Ф. Лассаль в своем докладе «О сущности конституции», с которым он выступил в Берлине 1862 г. Его взгляды на конституцию были восприняты В.И. Лениным, который в своем определении сущности конституции сделал акцент на классовую борьбу общественных сил, и в такой интерпретации они были положены в основу марксистско-ленинского учения о конституции. Советские конституции, следуя этому учению, должны были отражать различные этапы развития Советского государства, регистрируя и закрепляя новое соотношение классовых сил на каждом этапе, представляя собой итог пройденного пути. Конституция является «регистрацией и законодательным закреплением того, что уже добыто и завоевано на деле» (И. Сталин). Этим она отличается от программы, где говорится о том, чего еще нет и что должно быть добыто и завоевано в будущем. Вместе с тем принятие последних советских конституций (Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г.) привело к признанию наличия некоторых программных положений в указанных выше конституциях. Как отметил Л.И. Брежнев, вы-

статусом. В этом проявляется и сила советской традиции: слабый Верховный Совет при монопольном руководстве обществом и государством КПСС.

¹⁸ Лассаль Ф. Избранные произведения. М., 1920. С. 114, 135–137.

ступая на сессии Верховного Совета СССР 4 октября 1977 г., проект Конституции, «закрепляя достигнутое, ... открывает перспективу дальнейшего развертывания коммунистического строительства»¹⁹.

Современный взгляд на значение Конституции в жизни общества, ее роль в нормировании основ общеправового режима в государстве не ограничивается признанием за ней только стабилизирующих и рационализирующих функций, касающихся организации и функционирования публичной власти, обеспечения государственного единства, признания и защиты прав и свобод человека и гражданина. В ее основе должны лежать незыблемые принципы и ценности, неотъемлемые от социально-экономической и духовно-культурной жизни народа, не позволяющие терять своей национально-культурной, духовной идентичности. При этом Конституция, как и закрепляемый ею государственный и общественный строй, должны не только соответствовать состоянию народа, не отрываться от его жизни, от духовно-культурных и национальных основ его общественного бытия, но и отвечать потребностям развития, способствовать достижению конституционных целей, выступая в качестве своеобразного проекта, структурного плана государственно-правового развития народа в рамках правового демократического социального и федеративного государства²⁰.

Ставшее в советский период классическим определение сущности Конституции как выражения соотношения общественных (классовых) сил не может не вызывать сегодня серьезных возражений: в таком подходе к Конституции скрыта мысль о необходимости революционных по своей сути изменений фундаментальных правовых основ жизни народа в интересах тех политических сил, которые приходят к власти. «Конституционный вопрос, — говорил Лассаль, — прежде всего и раньше всего — вопрос силы, а не вопрос права; действительная конституция страны — это фактическое соотношение сил, существующих в стране». Таким образом, Конституция, ее содержание жестко «привязываются» к реальности, отражая, по сути, только сущее, не говоря о должном²¹. Писаная конституция

¹⁹ Ленин В.И. КПСС о Советской Конституции. М., 1979. С. 304.

²⁰ При этом, как справедливо обращает внимание С.М. Шахрай, Конституция стала не только своего рода планом будущего для России, но и одновременно инструментом его достижения (Шахрай С.М. Указ. соч. 19).

²¹ «Конституция нормативно провозглашает не реальное, а должное состояние государства... Конституция

рассматривается как лист бумаги, ее составление — побочное дело, это можно сделать, если нужно, в трое суток, это, по мнению Лассалья, самое последнее из всего. Главное, «преобразовать действительные, фактические соотношения сил в стране», и «если в обществе произошла победоносная революция, то... появляется необходимость в новой писаной конституции». Лассаль показал это на примере Французской революции 1789 г. Чтобы раскрыть ее истинное значение, он обращается к знаменитой брошюре, которую издал в 1788 г., за год до французской революции, аббат Сийес и которая резюмируется в следующих словах: «Что такое третье сословие? Ничего! Чем оно должно быть? — Всем!» Истинное значение этих вопросов и ответов Лассаль выразил следующими словами: «Что такое третье сословие фактически, на самом деле? Все! А что такое оно юридически по праву? Ничто»²². Если революция 1789 г., говорил Лассаль в 60-е гг. XIX в., была революцией третьего сословия, то на этот раз уже четвертое (рабочее) сословие желает сделать свой принцип господствующим принципом общества и пропитать им все общественные учреждения, — то сословие, которое в 1789 г. еще скрывалось в недрах третьего сословия. «Четвертое сословие, в недрах которого, — по словам Лассалья, — нет ни одного зародыша новых привилегий, именно потому равнозначуще со всем человеческим родом. Поэтому его дело есть поистине дело всего человечества, его свобода есть свобода самого человечества, его господство есть господство всех»²³.

Понятие конституции и институтов демократии не остается неизменным: они эволюционируют вместе с государством и обществом. И те выводы, которые отражали критическую и в общем верную оценку состояния буржуазной демократии XIX в. в работах Лассалья, должны восприниматься в нынешнем веке постиндустриального, информационного общества с учетом произошедшей эволюции государства и права, политико-юридических институтов демократии, гражданского общества. Лассаль видел в господстве идеи рабочего сословия

разрешение проблем развития демократии, осуществление цели государства, полагая, что государство, в котором бы господствовала идея рабочего сословия, «добровольно и вполне последовательно... совершило бы то, что до сих пор государство совершало нехотя, небольшими частями, под давлением обстоятельств, а именно поэтому оно вызвало бы такой духовный подъем, такое развитие общего счастья, просвещения, благосостояния и свободы, примера которым мы не находим во всей мировой истории, и в сравнении с которым даже самые блестящие факты прежних времен превратились бы в бледную тень...»²⁴.

Будущее скрыто от нас: «Нам не дано предугадать, как слово наше отзовется...».

Лассаль не мог даже предвидеть, во что выльется «идея господства рабочего сословия» в России в 1917 г., к чему она приведет страну и народ; ценой каких бед, потрясений, трагедий и потерь наш народ «переварит» идею диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства и практику ее реализации, построит общество развитого социализма и «опрокинется», ведомый передовой частью своей революционно настроенной интеллигенции, в политический омут демократических надежд и ожиданий, потеряв при этом то, что было добыто за все десятилетия его жизни в условиях социализма. История, говорил Герцен, никогда не осуществляет целиком наших мечтаний. Чаще всего она их уродует, изменяет, искажает.

Сущность современной конституции — в ее интегрирующих, объединяющих социальные слои и группы населения ценностях, реализация и развитие которых должно быть главной задачей любых общественно-политических сил, пришедших конституционным путем к власти. Конституция — это, образно говоря, та правовая «одежда», в которой власть, чтобы не утратить свою легитимность, вынуждена работать на благо всего общества, всего народа, руководствуясь конституционным идеалом должного, опираясь на трезвое восприятие сущего.

Конституцию нередко определяют как систему ценностей²⁵, что порождает проблемы

является не отражением действительности, а образцом для нее» (Изензее Й. Государство и конституция // Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. Т. 1. М., 1994. С. 13). Но образцом, который должен учитывать реальные обстоятельства и соответствовать им, который должен быть ориентирован на силы общества, являющиеся опорой государства и способные развивать его конституционный строй, реализовывать его конституционный идеал.

²² Лассаль. Указ. соч. С. 19.

²³ Там же. С. 32.

²⁴ Там же. С. 41.

«Вот такова идея рабочего сословия, вот его понимание цели государства; оно ровно настолько же отличается от буржуазного понимания цели государства, насколько принцип рабочего сословия, состоящий в участии всех граждан в определении воли государства или принципа всеобщего избирательного права, отличается от соответствующего буржуазного принципа — принципа ценза» (Лассаль).

²⁵ Конституция в XXI в.: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2011. С. 22, 26–31.

обеспечения незыблемости этих ценностей, определения их иерархичности, а также пределов актуализации с учетом развития конституции, с учетом исторических и национальных традиций, этико-правовых принципов и нравственных ценностей. Система ценностных ориентаций Конституции распространяет свое регулирующее воздействие на всю государственную и общественную жизнь, но вместе с тем не является «тотальным уставом»²⁶, определяющим все детали государственного порядка. Она не идентифицируется со всем правопорядком²⁷, не претендует на завершенность правового регулирования: очень многие общественные отношения на основе конституционных норм должны быть конкретизированы законодателем. Поэтому при принятии Конституции определяется круг вопросов, которые требуют своего разрешения именно в ее нормах, а также перечень вопросов, которые остаются во многом открытыми для их решения с помощью иных правовых средств. Однако пределы усмотрения их правового регулирования не безбрежны: они обусловлены буквой и духом Конституции. Ее постоянно действующая сила формирует, поддерживает и развивает на основе конституционных принципов и ценностей правопорядок в обществе. Конституция определяет направленность и пределы законодательного регулирования, устанавливает формы и способы разрешения конфликтов между государством и обществом, гражданами и государственной властью, а также между органами государственной власти в рамках системы разделения властей и их взаимодействия.

Реализация функций Конституции, конституционная практика ставят проблемы сочетания стабильности Конституции и ее развития. Она призвана, с одной стороны, обеспечить незыблемость базовых принципов и устоев государства, что необходимо для поступательного развития государственной и общественной жизни. Эта задача решается, как уже отмечалось, прежде всего путем закрепления незыблемости положений гл. 1 («Основы конституционного строя») и гл. 2 («Права и свободы человека и гражданина»), а также особым порядком пересмотра Конституции и внесения в нее поправок (гл. 9). С другой стороны, Конституция должна постоянно актуализироваться, развиваться, чтобы реагировать на запросы общества. Она должна соответствовать потребностям

общественной и государственной практики. Конституционный порядок не должен с ней расходиться, не должен подавлять, игнорировать, запрещать то новое, что появляется в жизни, что требует своего конституционного истолкования.

Необходимость развития конституционных норм обусловлена также их лаконичностью, некоторой неполнотой, возможностью разной трактовки, разного понимания в правоприменительной практике²⁸.

Развитие Конституции может осуществляться разными путями: во-первых, через внесение изменений в текст Конституции РФ, когда толкованием и интерпретацией конституционных норм уже невозможно решить эту задачу. Во-вторых, без изменений текста Конституции. Некоторые российские авторы, основываясь на взглядах Лабанда и Еллинека, считают, что оптимальный вариант развития Конституции — это ее преобразование, трансформация без вторжения в конституционный текст²⁹.

Развитие Конституции (без изменения ее текста) осуществляется путем принятия законов и толкования конституционных норм Конституционным Судом. Положения Конституции проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и через конкретизирующие их законы. Можно привести многочисленные примеры принятия законов, которые конкретизируют и в определенной мере развивают нормы Конституции. Это в первую очередь федеральные конституционные законы, принятие которых прямо предусмотрено самой Конституцией РФ (например «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»); федеральные законы, например о парламентском расследовании, и др. В переходный период, когда шло интенсивное обновление законодательства на основе Конституции РФ, появились институты, имеющие, по сути, конституционное значение, которые, однако, даже не упоминаются в Конституции. К ним относятся: парламентское расследование;

²⁸ Это обстоятельство, как представляется, очень усложняет процесс разработки и внесения и поправок к Конституции РФ: их внесение предполагает высочайший уровень юридической техники. Текст Конституции настолько, образно говоря, «спрессован», что любое изъятие из него того или иного положения, любая вставка в него несут в себе угрозу нарушения единства и системности конституционного текста.

²⁹ Митюков М.А. Об оптимальном варианте развития Конституции Российской Федерации // Законодательство России в XXI в. По материалам научно-практической конференции. Москва, 17 октября 2000. М., 2002. С. 17–29.

²⁶ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 29.

²⁷ Государственное право Германии: в 2 т. М., 1994. Т. 2. С. 309.

депутатский и парламентский запросы; конституционная ответственность глав субъектов РФ (в частности отрешение их от должности Президентом РФ в случае утраты доверия) и др. Все это нашло свое выражение в законах, регламентах палат Федерального парламента, конституционность которых оценивает Конституционный Суд.

Конституционный Суд, оценивая конституционность законодательных актов, решает двуединую задачу: обеспечивает стабильность фундаментальных конституционных норм и принципов и вместе с тем их динамизм, актуализацию, обусловленные потребностями общественного развития. Он должен препятствовать развитию в обществе тенденций, вступающих в противоречие с базовыми конституционными ценностями, и вместе с тем поддерживать позитивные тенденции общественного развития, находя в конституционных принципах их обоснование и защиту.

Эти функции Конституционный Суд осуществляет, реализуя свои полномочия как: хранитель Конституции и ее ценностей; интерпретатор, официальный толкователь Конституции; высший арбитр в спорах между государственными органами, между гражданами и властью, в коллизиях российского законодательства с международными стандартами; конституционный орган, выступающий в качестве «негативного» законодателя, ориентирующий законодателя на реализацию конституционных норм и принципов. Надо отметить, что действие Конституции, защита конституционных ценностей, их реализация и развитие при наличии Конституционного Суда обеспечиваются более эффективно, нежели в условиях, когда правовая система государства не предусматривает такой орган. Значение и роль Конституции, которую охраняет Конституционный Суд, существенно возрастают в обществе. Конституция воспринимается гражданами, образно говоря, как «живой», действующий документ, способный защитить их права, а не просто как декларация.

Актуализация и развитие Конституции осуществляется путем ее толкования Конституционным Судом. Толкование состоит в преодолении неопределенности понимания норм, нормативном выявлении подлинного их содержания в целях поддержания конституционной законности и порядка. Конституционный Суд принял 12 постановлений о толковании Конституции, в которых затрагивались 23 ее статьи. Все постановления о толковании Конституции были приняты в 1995–2000 гг., т.е. в начальный период ее действия.

Толкование касалось компетенции органов государственной власти, их организации и деятельности.

Конституционный Суд, отказывая в принятии запроса о толковании Конституции, сформулировал ряд критериев допустимости запросов о толковании. Так, в частности, указал, что ходатайство заявителя относительно конкретизации положений Конституции, по сути, требует от Конституционного Суда создания правовых норм (определение от 16 июня 1995 г. № 67), что он не может подменять законодателя и вместо него создавать новые правовые нормы (определение от 26 декабря 1996 г. № 106). Длительное отсутствие обращений в Конституционный Суд о толковании норм Конституции отнюдь не означает достижение гармонии во взаимоотношениях органов государственной власти, отсутствие каких-либо правовых и политических конфликтов. Это может говорить и о консервации политической жизни, ее стагнации, о нежелании или неспособности участников политической и правовой жизни использовать Конституцию для рационализации власти, преодоления проблемных ситуаций и т.д. При этом наличие конфликтов во взаимоотношениях органов государственной власти, во взаимоотношениях граждан и государства нельзя воспринимать лишь в негативном плане. Более того, по мнению К. Хессе, «конфликты способны предотвратить окостенение, укрепление уже застывших форм, они являются едва ли не единственной движущей силой... Отсутствие конфликтов или решение их силой может привести к стабильной неподвижности существующего... Это зависит не только от наличия конфликтов, но и от того, как они преодолеваются и регулируются»³⁰.

Развитие Конституции Конституционным Судом осуществляется путем расширения конституционного поля в общей системе правопорядка в обществе, его конституционализации. Конституция при этом остается неизменной, т.е. Конституционный Суд не создает новые конституционные нормы, а находит их подлинный смысл, благодаря чему происходит расширение конституционного пространства; это создает правовые условия для новых, дополнительных конституционных притязаний субъектов права³¹. Так, Конституция РФ признает право граждан обращаться с жалобой в Конституционный Суд, Федеральный конституционный закон о Конституционном

³⁰ Хессе К. Указ. соч. С. 22.

³¹ Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 28.

Суде закрепляет не только право граждан, но и их объединений обращаться с жалобой в Конституционный Суд (ст. 96). Законодатель не установил, что он понимает в этом случае под «объединением граждан». Конституционный Суд пошел по пути расширительного толкования этого понятия — не только как добровольного объединения, но и как вообще любой организации граждан и юридических лиц: добровольную и недобровольную, частную и государственную, а также органы местного самоуправления как представителей муниципальных территориальных коллективов. Тем самым Конституционный Суд признал за достаточно широким кругом субъектов право обращаться с жалобой за защитой конституционных прав граждан. Вместе с тем такая практика вызывает вопросы: не подменяет ли в этом случае Конституционный Суд законодателя, где проходит та граница, которая отделяет его функции от функций законодателя. Конституционный Суд РФ в своих решениях должен проявлять известную деликатность, когда речь идет о его конституционно-правовом статусе, о круге тех субъектов, кто имеет право обращаться к нему, привлекая внимание законодателя к необходимости законодательного регулирования данных вопросов.

В соответствии с Конституцией граждане имеют право обращаться с жалобой в Конституционный Суд в случае, если их конституционные права нарушены законом. Конституционный Суд в своих решениях, во-первых, признал право граждан обращаться с жалобой в случае нарушения их прав и федеральными законами (включая и федеральные конституционные законы), и законами субъектов РФ. Во-вторых, признал за гражданами возможность обращаться с жалобой на нарушение их конституционных прав указами Президента. Речь прежде всего идет о нормативных указах, которые приняты Президентом в порядке осуществления первичного правового регулирования³². В-третьих, признал возможность проверки конституционности постановлений Правительства РФ (постановлений, принятие которых прямо возложено на него федеральным законом). В этом случае Конституционным Судом разрешается вопрос о соответствии Конституции как самого закона, так и постановления Правительства, без применения которого невозможна и реализация закона (постановление от 27 января 2004 г.

№ 1-П). В-четвертых, признал, что постановление Государственной Думы об амнистии также может быть обжаловано в Конституционном Суде, так как оно — уникальный нормативный акт, который имеет особую конституционную природу и который может быть приравнен к законам (постановление от 5 июля 2001 г. № 11-П). При этом следует отметить, что граждане и их объединения могут обращаться только в том случае, когда закон применен в конкретном деле, а не в порядке абстрактного нормоконтроля. Согласно изменениям, внесенным в 2010 г. в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде, конкретным является только дело, рассмотрение которого завершено в суде (ст. 96 и п. 2 ст. 97). Прежняя редакция Закона давала возможность гражданам обращаться в Конституционный Суд, когда закон был применен или подлежал применению в конкретном деле, которое рассматривал суд или иной государственный орган. Однако такая практика вела к возникновению коллизий в судебной системе. Поэтому практика Конституционного Суда еще до внесения указанных изменений в закон ориентировала граждан на предварительное обращение за защитой своих прав сначала в иные суды³³.

Развитие Конституции непосредственно связано с развитием конституционной доктрины, лежит в основе конституционной практики. Важную роль в этом играет Конституционный Суд, решения которого имеют доктринальный характер. Носителями доктринальных начал решений Конституционного Суда выступают правовые позиции Конституционного Суда, содержащие важнейшие общеправовые идеи и конституционно-правовые выводы и принципы. К ним относятся: принцип правовой определенности; баланс конституционно защищаемых ценностей; поддержание доверия граждан к закону и действиям государства и др. Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда изменение законодателем ранее установленных правил, оказывающее неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан, должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Это предполагает также правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, предсказуемость законодательной политики в социальной сфере, а также, в случае необходимости, предоставление гражданам возмож-

³² Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г.А. Гаджиева. М., 2012. С. 536.

³³ Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». С. 17, 539.

ности в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям (постановление от 24 мая 2001 г. № 8-П).

Конституционный Суд с учетом собственной практики и практики Европейского суда по правам человека выработал концептуальные правовые позиции, касающиеся допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина в целях обеспечения публичных интересов, перечисленных в ст. 55 Конституции РФ. Конституционный Суд, в частности, признал, что правовые ограничения могут быть оправданы, если они: отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционных ценностей; не затрагивают само существо конституционного права и не приводят к утрате его реального содержания. При этом норма, устанавливающая эти ограничения, должна быть формально определенной и не допускать расширительного толкования установленных ограничений (постановление от 14 мая 1999 г. № 8-П, постановление от 14 ноября 2005 г. № 10-П и др.).

Конституционный Суд сформулировал также ряд концептуальных правовых позиций, которые определяют развитие федеративных отношений. Так, признал, что Российская Федерация является конституционной федерацией, и подписание Федеративного договора в 1992 г. не превратило ее в договорную федерацию. Согласно решениям Конституционного Суда, Конституция не допускает какого-либо носителя суверенитета в Российской Федерации и источника власти, помимо многонационального народа России. В силу этого исключается наличие суверенитета у республик и других субъектов РФ, даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным (постановление от 7 июня 2000 г. № 10-П). Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ в основном исходили из федеральной системы взаимоотношений исполнительной и законодательной властей (постановление от 18 января 1996 г.).

Таким образом, в правовых позициях Конституционного Суда находят свое обоснование фундаментальные правовые конструкции, «неписаные» конституционные принципы, которые становятся вектором правового развития и политических реформ. Вместе с тем возникает вопрос: насколько Конституционный Суд ими «связан», какова их юридическая сила, каково их значение для принятия Конституционным Судом решений по конституционным спорам. Так, Конституция,

по сути, оставляет открытым вопрос о природе депутатского мандата. Конституционный Суд в решении от 12 апреля 2002 г. сформулировал принцип свободного депутатского мандата применительно к статусу депутатов федерального парламента и региональных парламента, признав, что депутаты «связаны лишь Конституцией и своей совестью (так называемый принцип свободного мандата)». Вместе с тем Конституционный Суд не всегда последовательно следует этому принципу в своих решениях. Так, в соответствии с федеральным законом депутаты, избранные в составе списка кандидатов, который был выдвинут политической партией на выборах, обязаны входить во фракцию данной партии в законодательном органе власти. Выход из фракции означает утрату депутатского мандата. В Конституционный Суд обратился депутат законодательного органа субъекта РФ, которого лишили депутатского мандата за то, что он вышел из партии и был за это исключен из ее фракции. Законодательный орган на этом основании принял решение о досрочном прекращении депутатских полномочий. Депутат обратился в суд. Верховным Судом РФ ему было отказано в удовлетворении жалобы. Конституционный Суд пришел к выводу, что в данном случае суды общей юрисдикции придали нормам закона неконституционный смысл. В этом, кстати, проявляется еще одна важнейшая его функция. Он корректирует практику правоприменения, включая и судебную практику, в соответствии с конституционными принципами выявляя конституционно-правовой смысл норм отраслевого и регионального законодательства путем конституционно-правового истолкования, что исключает любое иное истолкование в правоприменительной практике. Рассматривая указанное выше дело, Конституционный Суд, во-первых, признал, что выход из фракции недопустимо истолковать и как добровольный выход из нее, и как исключение из фракции. Во-вторых, баланс между принципом народного суверенитета и принципом независимости парламентария, по мнению Конституционного Суда, достигается в рамках действующего законодательства путем разрешения депутату выходить из партии, по списку которой он был избран, но при одновременном запрете на переход в другую фракцию и вступление в другую партию (постановление от 28 февраля 2012 г. №4-П). Однако признание Конституционным Судом принципа свободного депутатского мандата, как представляется, вступает в противоречие с утратой депутатского мандата в связи

с выходом из фракции партии, по списку которой он был избран. Депутат — представитель народа в парламенте, а не представитель партии или фракции. Вполне логичной является позиция, согласно которой «выход или исключение из партии либо фракции, а также переход в другую партию или фракцию не затрагивают мандата (однако следствием этого является утрата места в парламентских комиссиях)»³⁴.

В ряде случаев Конституционный Суд, уточняя или пересматривая свою правовую позицию с учетом изменяющейся действительности, также ставит порой под сомнение сформулированные им конституционно-правовые принципы. Поэтому не всегда практика корректировки правовых позиций Конституционного Суда воспринимается положительно. Например, Председатель Федерального Конституционного суда Германии А. Фосскуле, выступая в Кремле на праздновании 20-летия Конституционного Суда России в октябре 2011 г., отметил как ослабление системы сдержек и противовесов, заложенные в Конституции, позицию Конституционного Суда по вопросу об отмене выборов губернаторов непосредственно населением³⁵. В 1996 г. Конституционный Суд пришел к выводу о выборах населением высших должностных лиц субъектов РФ как о порядке, адекватном требованиям Конституции. Однако в 2005 г., когда избирательное законодательство было изменено, Конституционный Суд признал также конституционным порядок наделения высших должностных лиц субъектов РФ полномочиями при участии Президента РФ законодательными органами субъектов РФ. Конституционный Суд объяснил свою позицию тем, что вывод о прямых выборах высших должностных лиц был сделан с учетом действовавшего тогда законодательства; из Конституции, которая прямо этот вопрос не регулирует, не вытекает, что не может быть установлен иной порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ. По мнению В.Д. Зорькина, в указанном постановлении фактически была выработана концепция динамичной корректировки правовых позиций Конституционного Суда (постановление от 18 января 1996 г. и постановление от 21 декабря 2005 г.). Однако вызывает сомнения то обстоятельство, что при обосновании изме-

нения своей правовой позиции Конституционный Суд следует за изменяющейся позицией законодателя. Конечно, Конституционный Суд должен учитывать позицию законодателя, понимать мотивы, которыми он руководствовался, решая тот или иной вопрос. Но вместе с тем свои решения Конституционный Суд в первую очередь и главным образом должен основывать на букве и духе Конституции, а не искать опору в действующих законодательных актах, меняя свою правовую позицию в зависимости от позиции законодателя.

Конституционный Суд своими решениями оказывает влияние на законодателя, ориентируя его на реализацию конституционных принципов и норм в текущем законодательстве, на упрочение конституционно-ценностного порядка в жизни общества. При этом он не дает законодателю права выходить за рамки конституционного поля, выполняя функцию так называемого «негативного законодателя». Тот или иной акт или правовая норма, признанные Судом не соответствующими Конституции, утрачивают силу. Конституционный Суд обладает правом законодательной инициативы (реализовал только один раз в 1994 г.), вправе обращаться к парламенту с посланием о состоянии конституционной законности, основываясь на результатах своей деятельности (реализовал один раз в марте 1993 г., еще до принятия Конституции РФ 1993 г.). Представляется целесообразным ввести в конституционную практику обязательное представление такого послания, хотя бы раз в пять лет на совместном заседании палат федерального парламента, на котором бы присутствовал Президент РФ. Кроме того, Конституционный Суд дает законодателю рекомендации, устанавливает конкретный срок для законодателя, чтобы он урегулировал тот или иной вопрос в соответствии с Конституцией. Так, в постановлении от 27 марта 2012 г. указал федеральному законодателю, что ему подлежит в 3-х месячный срок установить порядок официального опубликования международных договоров, которые временно применяются и предусматривают иные правила, чем федеральный закон. Эти правила затрагивают права и свободы человека и гражданина. По истечении указанного срока все подобные договоры не могут применяться, если они официально не опубликованы. Представляется необходимым, чтобы законодатель (Государственная Дума) рассматривал ежегодно вопрос о реализации в своей деятельности рекомендаций, содержащихся в решениях Конституционного Суда, чтобы последний в своих посланиях о состоянии конституцион-

³⁴ Хесце К. Указ. соч. С. 288.

³⁵ См.: Конституционный контроль: доктрина и практика: материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного Суда РФ (Санкт-Петербург, 28-29 октября 2011 г.) / под ред. В.Д. Зорькина. М., 2012. С. 19.

ной законности также обращал внимание на этот вопрос.

Конституционный Суд в своих решениях уточняет содержание конституционно-правовых полномочий органов государственной власти, их взаимоотношений. Так, он признал право Президента издавать так называемые опережающие закон указы («законодательные» указы). Когда Президент РФ стал издавать указы, имеющие, по сути, силу закона, их конституционность была поставлена под сомнение парламентом. Конституционный Суд в принципе признал правомерность таких указов, исходя из необходимости проведения ускоренных преобразований в жизни общества, однако лишь в той мере, в какой они соответствуют Конституции, и только в тех пределах, в которых они были необходимы для восполнения пробелов в законодательстве на период до принятия закона. С принятием соответствующего закона данные указы утрачивают силу. Кроме того, следует также учитывать, что «само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция РФ исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона»³⁶ (постановление от 27 января 1999 г. № 2-П). В последние годы подобные указы практически не издаются.

Необходимо указать на исторические традиции издания главой государства подобных указов. Дореволюционное законодательство (ст. 87 Основных законов Российской империи) закрепляло право Императора издавать так называемые законодательные указы, т.е. указы по вопросам, требующим принятия законов. Однако данная статья давала, во-первых, право издавать указы толь-

ко в период, когда Государственная дума не работала. Во-вторых, по возобновлении работы Думы в течение 2-х месяцев указ в форме законопроекта надо было внести в Государственную думу. Если соответствующий министр этого не делал или палаты не принимали закон, то законодательный указ утрачивал силу. Эта процедура была характерна не только для России, она использовалась в то время и в других странах (Австрия, Дания, Пруссия и др.). В советский период за Президиумом Верховного Совета признавалось право издавать законодательные указы в период между сессиями Верховного Совета. Данные указы утверждались на очередной сессии Верховного Совета и приобретали силу закона. Практика издания законодательных указов в дореволюционный период может быть использована и при правовом закреплении условий и порядка издания соответствующих указов Президента РФ.

Юридическая сила итоговых решений Конституционного Суда превышает юридическую силу любого закона и практически равна юридической силе самой Конституции³⁷. Ее уже нельзя применять в отрыве от итоговых решений Конституционного Суда. Можно констатировать, что в результате деятельности Конституционного Суда Конституция представляет собой единство ее текста с решениями Конституционного Суда, которые развивают и актуализируют ее содержание. Осуществляет ли Конституционный Суд правотворческую функцию? Практика Конституционного Суда РФ дает одним авторам основание для вывода о том, что решения Конституционного Суда, по сути, обладают нормативной силой и как таковые приобретают прецедентное значение (но Конституционный Суд не создает новых правовых норм наряду с законом или вместо закона)³⁸. Другие авторы идут дальше в своих выводах, полагая, что Конституционный Суд «формирует особый вид нормативных начал, конституционно-судебные нормоустановления, которые в отличие от обычных юридических норм не обладают, например, традиционными структурными элементами (гипотеза, диспозиция, санкция) и некоторыми другими формально-юридическими признаками правовой нормы, исходящей от законодательного органа»³⁹.

Природа решений Конституционного Суда гораздо богаче и глубже по своему со-

³⁶ В связи с этим представляется издание Указа Президента РФ от 30 декабря 2000 г. № 2110, которым был утвержден текст Государственного гимна РФ, не соответствующим указанному постановлению Конституционного Суда РФ. Да, Президент РФ ссылаясь при издании Указа на Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ, которым была утверждена только музыкальная редакция Государственного гимна РФ, но не был утвержден текст гимна. Президент РФ как бы восполнил пробел в законодательстве. Но это не могло быть достаточным основанием для издания его Указа о тексте Государственного гимна. Федеральный конституционный закон от 22 марта 2001 г. № 2-ФКЗ внес изменения в Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ и утвердил текст гимна. Указ Президента РФ о тексте гимна утратил силу.

³⁷ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М., 2005. С. 119, 124.

³⁸ Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 153.

³⁹ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России. М., 2011. С. 122.

держанию и функциям, нежели природа прецедентного нормативного акта. Она не может быть сведена к вопросу о нормативности их содержания. В итоговых решениях Конституционного Суда воплощается конституционно-ценностное должествование, конституционный императив, оказывающие воздействие на правотворчество и правоприменение, укрепляющие и расширяющие систему гарантий прав и свобод человека и гражданина. В силу этого решения Конституционного Суда выступают как элемент конституционного порядка, который представляет идеальное должествование нормативного характера в конституционном правовом государстве. Принятие Конституционным Судом решений является юридическим фактом, порождающим конституционные отношения общего или конкретного характера. Ценностные конституционные принципы, сформулированные в них, обретают конституционно-правовую основу своего бытия в общих конституционных отношениях, оказывая регулирующее нормативное воздействие на субъектов конституционного права, определяя их конституционно обоснованные правоприязнания и правообязанности. Решения Конституционного Суда выступают также нормативной предпосылкой и целевым ориентиром для осуществления конкретных действий и принятия решений соответствующими субъектами конституционных отношений, на которые распространяются решения Конституционного Суда. Решения Конституционного Суда можно рассматривать как способ актуализации и развития системы конституционных ценностей. Конституция есть сфера ценного, и решения Конституционного Суда несут в себе конституционное содержание, в

котором воплощаются или отражаются ценностные конституционные принципы. Благодаря решениям Конституционного Суда выстраивается иерархия конституционных ценностей, устанавливается их соотношение и баланс, раскрываются новые аспекты содержания конституционных норм, принципов и ценностей.

Конституция не только должна развиваться с народом, следовать за ним, проходя вместе с ним разные степени его государственно-правового роста, не теряя при этом своего существа, но и служить народу ориентиром для его движения к конституционно-правовому идеалу государства и общества. Ее реализация предполагает значительные усилия не только государственного аппарата в целом, но и общества, которое дает Конституции реальную жизнь, действенную силу и прочную опору для подчинения интересам народа всей государственной деятельности, удержания аппарата публичной власти в определяемых Конституцией пределах. При этом она также выступает, образно говоря, уздой для власти, независимо от того, в чьих руках власть находится. Это требует не только наличия государственно-правовых средств обеспечения функций Конституции, прежде всего в лице Конституционного Суда РФ, глубоких правовых традиций, должного уровня правосознания народа, но и общественной защиты Конституции, находящей свое воплощение в восприятии граждан, их объединений и организаций как общественно-государственной и культурно-правовой ценности. Поэтому следовало бы ввести в нашей стране традицию: вручать выпускникам средних школ подарочное издание Конституции Российской Федерации.

Библиография:

1. Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. — М., 1998.
2. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России. — М., 2011.
3. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. — М., 2005.
4. Зиновьев А.А. Русская трагедия. — М., 2005.
5. Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. — М., 2011.
6. Ильин И.А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948–1954 годов. В 2-х т. Т. 2. — М., 1992.
7. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» / под ред. Г.А. Гаджиева. — М., 2012.
8. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / отв. ред. В.Е. Чиркин. — М., 2011.
9. Лассаль Ф. Избранные произведения. — М., 1920.
10. Розанов В.В. Собрание сочинений. Апокалипсис нашего времени. — М., 2000.

11. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. — М., 1981.
12. Шахрай С.М. О Конституции. Общество в период изменений: опыт конституционного строительства. — М., 2013.

References (transliteration):

1. Alekseev N.N. Russkii narod I gosudarstvo. — М., 1998.
2. Bondar N.S. Sudebnyi konstituzionizm. — М., 2011.
3. Vitruk N.V. Konstituzionnoe pravosudie. Sudebno-konstituzionnoe pravo I prozess. — М., 2005.
4. Sinoviev A.A. Russkay tragediy. — М., 2005.
5. Sorkin V.D. Konstituzionno-pravovoe rasvitie Rossi. — М., 2011.
6. Ilin I.A. Naschi sadachi. Istoricheskay sudba Rossii. Statyi. 1948–1954 godov . V 2-h t. T. 2. — М., 1992.
7. Kommentarii k Federalnomu konstituzionnomu sakonu «O Kostituzionnom Sude Rossiiskoi Federazii » / pod red. G.A. Gadschieva. — М., 2012.
8. Konstituziy v XXI veke: sravnitelno-pravovoe issledovanie/ otv. red. V.E. Chsirkin. — М., 2011.
9. Lassal F. Isbranniye proisvedeniy. — М., 1920.
10. Rosanov V.V. Sobranie sochsinenii. Apokalipsis nashego vremeni. — М., 2000.
11. Hesse K. Osnoviy konstituzionnogo prava FRG. — М., 1981.
12. Schahrai S.M. O Konstituzii. Obschestvo v period ismenenii: opiyt konstituzionnogo stroitelstva. — М., 2013.

Материал поступил в редакцию 17 октября 2013 г.