

Дудко Игорь Геннадьевич*,
*заведующий кафедрой государственного и
административного права ФГБОУ ВО «Мордовский
государственный университет имени Н.П. Огарева»,
доктор юридических наук, профессор
(г. Саранск)*

ОБ АВТОРИТЕТНОСТИ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Традиционно к свойствам Конституции Российской Федерации относят нормативность, высшую юридическую силу, верховенство, особый порядок принятия и изменения. Кроме того, в литературе указывается на ее легитимность, способность выступать ядром политической системы. Однако совершенно упускается из виду неотъемлемое, имманентно присущее Конституции Российской Федерации свойство – авторитетность.

В самом общем понимании авторитетность есть явление общеизвестности и укорененности конституции в сознании общества; веры в то, что конституция способна выстроить идеальную модель конституционно опосредованных отношений, отвечающую канонам должного, справедливого и единственно правового.

Авторитетность современных конституций основана на признании универсальности конституционного текста. Наряду с конкретными предписаниями, конституция содержит наиболее общие принципы и институциональные механизмы применительно к широкому кругу сфер регулирования. Так, все современные конституции включают положение о суверенитете, народовластии, гарантированности основополагающих прав человека.

Конституция легитимирует правовую действительность; выстраивает иерархию актов и правовых отношений, создает возможность непрерывной их конституционной актуализации. Важнейшее значение для развития правовой системы имеет конституционно выстроенная иерархия правовых актов, разрешение коллизий между актами конституционно установленным способом.

Конституция содержит цели развития государства и общества. Она выступает «высшей точкой» права данного государства, ибо она презюмирует должное и выражает справедливое.

* © Дудко И.Г., 2018

Действующая Конституция России радикально изменила устройство государства, организацию власти, нормирование прав личности. Необходимы были преобразования не только в институтах власти, но и в поведении населения. Положения конституции должны стать частью общественного сознания. Речь идет о формировании конституционного правосознания.

Примечательно, что в ходе опроса, проведенного в апреле 1994 г. только 12 % от голосовавших на референдуме за принятие Конституции РФ положительно ответили на вопрос о том, сможет ли Конституция обеспечить формирование в России правового демократического государства; 16 % из голосовавших «за» были настроены скептически и «не знали» что ожидать от Конституции РФ. Большинство респондентов (35 %) не участвовали в референдуме и не знали, что даст Конституция РФ¹. Вряд ли можно было ожидать иное в переходный постсоциалистический период, сопровождаемый политической нестабильностью, инфляцией, ростом преступности.

Следует признать, что после принятия и вступления в силу, Конституция Российской Федерации не обладала высоким авторитетом ни среди граждан, ни в научных (юридических) и политических кругах. Необходим был период, в ходе которого основные элементы правовой системы страны (законодательство, институты публичной власти, правосознание) начали формироваться под влиянием положений новой Конституции России.

Авторитетность как свойство Конституции РФ обусловлено воплощением ее принципов и положений в практической жизни государства и общества. Это явление в теории конституционного права определяется понятием конституционализация.

Свойство авторитетности, присущее конституционному тексту «развертывается» по мере становления конституционного строя на основе параметров задаваемых Конституцией. Объективно это длительный процесс. Он сопряжен с изменением правовой системы, все ее элементов.

Параметры понятия. Авторитетность Конституции Российской Федерации зависит от нескольких параметров. Их можно разграничить на две основные группы.

Первая группа формирует качества, которые должны быть присущи современной конституции. Это главные параметры. Они вытекают из содержания конституции.

Действующая Конституция России создавалась в условиях противоборства политических групп и личных амбиций их лидеров. Однако преобладающим лейтмотивом в ее создании выступало отвержение социалистических идеалов советских конституций (СССР и РСФСР) и устремленность создателей Конституции к западноевропейским идеалам и ценностям либерального направления. Об этом свидетельствуют точечные изменения текстов действовавших советских конституций. Были введен институт президента, конституционного надзора, закреплено положение о разделении властей, многообразии форм собственности и др.

Изначальный потенциал авторитетности конституции сопрягается с закреплением в ней ценностей общества, которые выражают национальные устремления, традиции, интересы общественного развития. Эти ценности могут быть общечеловеческими (равенство прав, свобода, достоинство личности и т.д.), отражать полиэтнические либо сугубо этнические интересы.

Конституция России установила весьма обширный каталог прав и свобод. Впервые закрепила положение о действии естественного права в правовой системе России. Это закреплено в ч. 2 ст. 17, ст. 18.

Феноменология прав и свобод человека получила в Конституции России развернутое нормирование. Такой подход создателей Конституции объясняется ориентиром на общеевропейские ценности и, в частности, на положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года. Как показала последующая практика, вступление в Совет Европы и ратификация данной Конвенции позволило России стать участником европейской системы защиты прав человека. Для граждан были созданы гарантии защиты прав в Европейском суде по правам человека. По общему признанию отечественных конституционалистов положения действующей Конституции в части закрепления прав, свобод человека и гражданина соответствуют общеевропейским стандартам.

Однако далеко не все ценности, закрепленные в Конституции России, разделялись всем обществом. Некоторые положения вступали в противоречие с традиционными представлениями о ценностях, сложившихся в советском обществе. К примеру, у значительной части «возрастного населения» сознательная жизнь которого пришлась на «брежневскую» Конституцию, несогласие вызывало положение о дополнительной защите частной собственности (ч. 1 ст. 35); возмущало отсутствие «права на труд» замещенное неясным —

«труд свободен» (ст. 37); «настораживало» положение о двойном гражданстве (ч. 1 ст. 62).

К сожалению, ряд традиционных для российского общества ценностей не получили развернутого нормирования.

Так, например, весьма обще утверждается, что «материнство и детство, семья находятся под защитой государства» (ч. 1 ст. 38). Между тем явление семьи, материнства (отцовства), будущих поколений выступают одной из основ общественного развития и определяют характер государственных достижений.

Весьма обще выражена такая ценность, как единство многонационального народа России. Конституция содержит ряд запретов, направленных на пресечение действий разжигающих расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду (ст. 13, 29). Но не имеет развернутой системы положений регулирующих межнациональные отношения. Полагаю, это возможно в текущем законодательстве ориентированным на конституционные принципы.

Для Конституции России весьма характерна «конституционная рецепция». Заимствование «чужого» конституционного опыта проявилось: во-первых, в части нормирования прав и свобод, о чем говорилось выше; во-вторых, в конституционно заявленных целях (правовое, социальное государство); в-третьих, в обилии заимствованных институтов власти (Президент, парламент, Конституционный Суд, Уполномоченный по правам человека, Счетная палата и др.).

Рецепция западноевропейских конституционных положений и их последующая специфическая адаптация в российской практике отчасти способствовала «конституционному напряжению», возникшему по всем направлениям межвластных отношений: «горизонтальному» (Президент РФ и Федеральное Собрание), «вертикальному» (Президент РФ и главы субъектов РФ), межгосударственному (Конституционный Суд РФ и Европейский Суд по правам человека).

Замечу, «верность традициям» способствует росту авторитетности конституции. Напротив, «перегруженность» рецепированными новеллами снижает авторитетность конституционного акта.

Существенную роль в адаптации заимствованных институтов и конструкций Конституции РФ играет отечественная наука конституционного права. Осмысление конституционных положений и практики их реализации способствовали активному развитию различных концепций и теорий. В качестве наиболее актуального тренда российского конституционализма заявлена концепция конституционализации.

Феноменологически она сконцентрирована на развитии национальной правовой системы, ее компонентов через деятельность Конституционного Суда РФ и судебного нормоконтроля в целом. При этом сложились два основных методологических подхода в оценке и манифестации концепции конституционализации: во-первых, как процесса, осуществляемого исключительно в рамках национальной (внутригосударственной) модели (Крусс, Бондарь); во-вторых, как явления универсального (интернационального), при котором конституция и последующее законодательство рассматриваются как конкретизация универсальных конституционных принципов, выработанных вне рамок российского государства (Васильева, Варламова).

Говоря об авторитетности действующей Конституции нельзя не признать важным ее параметры как нормативного текста. Речь идет о непротиворечивости, недвусмысленности и доступности ее положений. Конституция, отвечающая этим специальным критериям, усиливает потенциал авторитетности.

В тексте российской Конституции наряду с конституционными целями, конституционными принципами и нормами, нередко включены декларативные (лозунговые) положения, ослабляющие непосредственное регуляционное действие основного закона. К примеру: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» (ст. 42).

В действующей Конституции РФ содержатся положения, для реализации которых требовалось принятие дополнительных законов. Таково, к примеру, право гражданина на замену военной службы альтернативной гражданской службой в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 59. Многолетняя неосуществимость данного правила породила многочисленные социальные конфликты. Получилось так, что текст Конституции, закрепляющий право гражданина, содержит лишь обещание создать такое право и потому не снимает, а, наоборот, усиливает социальную напряженность.

Когда заявленные в конституции права и свободы не получают «завершенность» в силу неопределенности условий их реализации, то на практике порождаются конфликты правоприменения. Основополагающий акт теряет свою привлекательность и значимость в обществе.

Авторитетность норм конституции зависит от их справедливости. Под справедливостью понимается связь содержания конституции с интересами различных социальных групп, с массовым (обыденным) сознанием большей части общества, с формами общественного сознания (религия, нравственность).

Нормы конституции должны способствовать созданию в обществе стабильности и правопорядка. Справедливость означает, что положения Конституции не порождают массового протеста против формируемого ею конституционного порядка отношений. Следует признать, что положения действующей Конституции РФ не породили протестов, конфликтов на этнической или религиозной основе.

Другое дело что в ходе реализации, к примеру целей конституционного развития, положения Конституции РФ на практике приобретают некий «усеченный» характер.

Так, положение Конституции РФ о социальном государстве воспринимается в российском обществе как отвечающее современным требованиям. Однако у значительной части российских граждан и особо у наименее социально защищенных групп граждан (пенсионеров, инвалидов и др.), положение ч. 1 ст. 7, ассоциируется с фикцией. Такая ситуация обусловлена социальной политикой осуществляемой в государстве.

Конституция должна предоставлять возможность решать социальные, групповые, индивидуальные конфликты в заранее определенной и общедоступной процессуальной форме. В этой части действующая Конституция России получила завершенность. Другое дело, что принятые в ее развитие нормативные акты способны порождать конфликты правоприменения. Таковы, например, ряд положений Федерального конституционного закона «О референдуме», Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», направленные на усложнения реализации соответствующих прав граждан в силу «бюрократических оговорок».

Авторитетность конституции может быть оценена не только с позиции ее содержания, но и по ряду иных параметров. Это группа обеспечительных параметров.

Среди них – легитимность конституции. Речь идет не только о процедуре принятия, но и масштабе подготовки, «общественном настрое», в условиях которого она разрабатывалась и принималась.

Сопричастность к подготовке конституции значительных слоев населения создает условия для ее всенародного признания. Напро-

тив, разработка конституционного текста узкой группой даже высокого уровня профессионалов не способствует должной легитимации конституции.

Принятие конституции на референдуме — несомненно способствует росту ее авторитета. Данный способ позволяет в наибольшей степени легитимировать конституцию. Однако, принятие учредительным собранием (конституционным собранием) так же есть легитимный способ. Даже при таком способе принятия конституции как парламентский конституция способна обрести авторитетность. Важно, чтобы это был легитимный способ принятия, признанный гражданами и установленный предшествующей конституцией.

Внешним оценочным критерием авторитетности является международное признание конституции.

Активное взаимодействие современных государств с международными организациями в аспекте конституционного развития обусловило появление особого феномена — «конституционной инженерии». Речь идет о внешней экспертизе проекта конституции, осуществляемого международным органом, состоящим из экспертов в сфере права из различных стран. В рамках Совета Европы данную роль осуществляет Комиссия Совета Европы «За демократию через право» (Венецианская комиссия). Фактически Венецианская комиссия была создана для обеспечения эффективного заимствования государствами Центральной и Восточной Европы демократических ценностей Западной Европы. Она выступает своего рода «инструментом», «настраивающим» новые конституционные порядки на восприятие европейских конституционных ценностей.

Как известно, проект Конституции России был представлен для экспертизы Венецианской комиссии. Положительная оценка проекта, послужила одним из аргументов при решении вопроса о приеме России в Совет Европы.

Наиболее важным и сложным среди внешних параметров авторитетности Конституции является оценка ее эффективности. Это вопрос включает несколько аспектов. Остановлюсь лишь на отдельных положениях.

Под эффективностью конституции понимается ее осуществимость, которая предопределяется общеизвестностью, понятностью, непротиворечивостью ее норм, их системностью.

Понятие эффективности определяется соразмерностью целей норм и юридических средств достижения этих целей. Эффективность норм конституции должна быть обеспечена действенным

правосудием. Осуществимость конституции достигается тогда, когда конституционные нормы приобретают реальность в поведении субъектов и данный акт начинает выполнять свои функции «основополагающего» нормативного регулятора.

Конституция должна мотивировать поведение субъектов: одних (например, депутатов) на исполнение предписаний по принятию законов, вытекающих из конституции; других (граждан) на достижение конституционно обусловленной цели. Нормирующая сила конституции опирается во многом на готовность субъектов правоотношений рассматривать ее содержание как обязательное, важное, существенное.

По мере разрастания процесса действия норм конституции происходит рост ее авторитета.

Важную роль играет программный аспект положений конституции. Он включает как стратегические цели (например, формирование правового, социального государства, проведение реформ), так и разнообразную конституционно обусловленную деятельность по реализации конституционных установок и требований (например, создание судебной системы, разграничение полномочий между федеральными и муниципальными органами, обеспечение должной процедуры обращений граждан в органы публичной власти).

Заложенная в Конституция России программа адресована широкому кругу участников правоотношений. Однако ее исполнение, прежде всего, возлагается на конституционно сформированные институты государственной власти. Так, Конституция Российской Федерации предписывает Федеральному Собранию принять предусмотренные ею законы. Одни из этих законов (например, об органах власти, гражданстве, об обращениях граждан) должны быть приняты в ближайшие годы после вступления в силу Конституции, другие (к примеру, отраслевые кодексы) требуют достаточно длительный период разработки и принятия. Полагаю, конституционные установки о принятии предусмотренных ею законов не должны превышать разумные сроки. Для парламента он составляет не более двух легислатур. Между тем, российский парламент, даже в рамках седьмого срока полномочий Государственной Думы, не исполнил обязанности принятия двух федеральных конституционных законов (об изменении статуса субъекта РФ (ч. 5 ст. 66), о Конституционном Собрании (ст. 135).

Актуальность действия российской Конституции, конечно, может опираться на веления властных институтов «симулирующих»

реализацию конституционных положений (например, имитация реформ, антикоррупционных действий). Но такой подход не способствует росту авторитета Конституции РФ. Авторитетность конституции возрастает при господстве правомерных решений органов публичной власти, основанных на конституционных принципах и положениях, находящихся отклик в общественной среде.

Среди факторов, влияющих на авторитетность, важное значение имеет стабильность конституции. Данное свойство обусловлено как содержанием, так и общественными, во многом политическими отношениями. Под стабильностью конституции понимается ее способность в условиях изменяющегося общества сохранять господствующую актуальность.

Рассмотрение стабильности с позиции исключительно неизменности ее текста носит ограниченный характер. Практика свидетельствует о невозможности создания идеального текста конституции.

Исследования российской практики «преобразования» Конституции свидетельствуют, во-первых, об использовании в качестве основного способа – судебскую интерпретацию (Конституционный Суд РФ); во-вторых, о «наращивании» процесса «преобразования» в ходе законотворческой деятельности; в-третьих, значительном распространении по сферам конституционного регулирования (права граждан, федеративные отношения, компетенция органов и др.).

Особенностью современных конституций является придание им повышенной формальной силы. В Конституции РФ это положения гл. 9. Однако «жесткость» конституции, как гарантия ее нерушимости, может быть легко преодолена, когда высшая власть выстраивает инструментальное отношение к конституции и когда ее текст изменяется исходя из текущих политических потребностей. Происходит обесценивание ее «жесткости», что влечет снижение авторитета основного закона. Примером тому служат поправки к Конституции РФ (ст. ст. 81 и 96), продлевающие срок полномочий Президента РФ и Государственной Думы. Эти поправки не имели сколь-нибудь существенного значения для реализации установленных полномочий.

Весьма содержательны данные ежегодника «Общественное мнение – 2016», подготовленного Аналитическим Центром Юрия Левады («Левада-Центр»)². В нем представлены результаты опросов граждан за 20 лет (1997 г. – 2016 г.) о роли Конституции Российской Федерации в жизни страны.

Доля респондентов, оценивающих Конституцию РФ как акт, гарантирующий права и свободы граждан, увеличилась с 12% в 1997г. до 38% в 2016 г. Однако на вопрос о том, поддерживает ли Конституция какой-то порядок в деятельности государства, доля респондентов увеличилась незначительно – с 20% в 1997 г. до 25% в 2016 г. Уменьшилась доля респондентов, полагающих, что Конституция не играет значительной роли в жизни страны, поскольку мало кто с ней считается – с 46% в 1997г. до 20% в 2016 г.

На вопрос о том, соблюдают ли российские власти Конституцию страны 9% респондентов ответили, что в полной мере; 35% полагают, что соблюдают в основном; 37% – соблюдают отчасти; 12% – уверены, что совершенно не соблюдают; 8% затруднились ответить.

Таким образом, за истекшие 20 лет наблюдается рост авторитетности Конституции РФ среди граждан. Однако почти половина респондентов сомневаются в том, что российские власти соблюдают Конституцию страны.

Итак, авторитетность есть имманентно присущее Конституция Российской Федерации свойство. Оно основано на господствующем влиянии данного нормативного правового акта на формирование правовой системы, всех компонентов. Ее способности актуализировать национальное право, правосознание, юридическую практику. Авторитетность как явление общеизвестности, признанности Конституции РФ опирается на общественное сознание. Свойство авторитетности, присущее действующей Конституцией «развертывается» по мере становления конституционного строя на основе конституционных принципов и положений. Кризис авторитетности Конституции начинается с попытки изменения ее целевых установок действующими органами государственной власти.

Примечания

¹ См.: Роуз Р. Россия как общество песочных часов: Конституция без граждан // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1995. – № 3. – С. 8.

² Общественное мнение – 2016 / М.: Левада-Центр, 2017. – С. 146.