

Е.В. Батеева
А.Л. Питерская

Системообразующая роль Конституции РФ: актуальные проблемы теории и практики

В статье проводится теоретико-правовой анализ системообразующей роли Конституции в российской правовой системе, рассматриваются проблемы несоответствия нормам Конституции некоторых положений иных источников российского права, а также правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации по вопросам понимания отдельных положений Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: конституция, правоотношения, системообразующая роль, верховенство, конституционный суд, правовая позиция, правотворчество, система законодательства, конституционная ответственность.

Конституция, благодаря своей общепризнанной ведущей роли в национальной правовой системе, впервые юридически закрепляет все важнейшие политические, социальные, экономические, национальные преобразования государства и общества, отражающиеся на всей системе в целом. Учитывая определенную неподвижность и неизменность Конституции, призванной регулировать развивающиеся общественные отношения в заданном направлении, объективная потребность восполнения пробелов в законодательстве существует и продолжает расти.

Конституция РФ является основой, стержнем всей правовой системы Российского государства. Она несет в себе организующее начало, обеспечивая единство, взаимосвязь и сбалансированность ее подразделений, целостность и непротиворечивость развития этой системы, преодоление юридических коллизий, а также согласованность конституционного и правового порядка страны с международными нормами. Учитывая, что на конституционных

положениях базируются различные нормативные акты, Конституция имеет системообразующее значение, является главным правовым актом в системе законодательства страны.

Такая системообразующая роль позволяет Конституции не только «управлять» национальной системой права, прогнозировать динамику, развитие и совершенствование правовой системы, но и бороться с имеющимися на практике коллизиями¹ в праве, выражающимися в юридическом несоответствии между отраслевыми конституционными институтами и нормами, т. е. до сих пор нередки несогласованность, дублирование и даже противоречия между нормами Конституции и отраслевым законодательством, федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации.

Главная причина возникающих несогласованностей состоит в том, что активно идущий в стране законотворческий процесс в ряде случаев не согласуется с нормами основного закона, что приводит к замедлению законотворческого процесса, связанного с принятием правовых актов, направленных на реформирование социально-политической сферы страны². Происходит нарушение конституционных положений, неверное толкование конституционных норм, несоблюдение принципа приоритета основного закона над нормативно-правовыми актами текущего законодательства.

Все это ставит вопрос о необходимости изучения системы связей Конституции с текущим законодательством, о способах их взаимодействия, закрепления и оформления их законодательными органами, усилении воздействия Конституции на законодательный процесс³. Системообразующая роль проявляется и в том, что Конституция устанавливает единые начала, на основе которых строится и развивается процесс правотворчества; определяет этапы и участников этого процесса, в том числе круг субъектов законодательной инициативы; предусматривает компетенцию государственных органов в сфере правотворчества; закрепляет формы участия народа в правотворческой деятельности (институты всенародного обсуждения и референдума). Сам законодательный процесс требует дальнейшего совершенствования, упорядоченности. Ненадлежащее качество издаваемых законов проявляется не только в отсутствии системности законодательства, его внутренней согласованности, непротиворечивости и пробельности, декларативности многих законов, неадекватном отражении происходящих в обществе процессов и их проецировании, но и в наличии в законах правовых и лингвистических ошибок, несоблюдении требований законодательной техники.

К сожалению, порой акты готовятся без соблюдения нормальной парламентской процедуры, когда все этапы рассмотрения законодательного акта строго выверены. Низкий уровень целого ряда законов связан с тем, что нередко акты принимаются наспех, без обсуждения, с ошибками, без экономических и финансовых расчетов, без согласования с программами реформ, без предвидения и прогнозов. Для повышения качества принимаемых законов и эффективности содержащихся в них норм необходимо в соответствии с научной технологией закона в законопроектной работе выделить приоритетов, перспективных и текущих программ; использование методов юридического прогнозирования с учетом научно-правовых знаний, а также динамики экономического, социального и политического развития; широкое привлечение экспертов для проведения независимой, правовой и лингвистической экспертиз; совершенствование организации законодательного процесса, форм парламентского контроля. Программное влияние Конституции Российской Федерации на текущее законодательство проявляется в конкретных правотворческих действиях. К основным из них следует отнести: принятие нормативно-правовых актов в развитие конституционных установлений; приведение правовых актов отраслевого законодательства в соответствие с Конституцией; воспроизведение в законодательстве основных положений Конституции (рецепция); разграничение нормотворческой компетенции между Федерацией и ее субъектами, что обеспечивает единство правового пространства Федерации.

Отраслевое законодательство содержит значительный потенциал реализации программных установок Конституции в гражданском, уголовном, уголовно-процессуальном, административном, экологическом и иных отраслевых законодательствах. Главное – выявить наиболее проблемные зоны и активизировать законотворческую работу в этом направлении. Развитие Основного закона РФ осуществляется не только в виде внесения в него поправок, но и в форме принятия конституционных федеральных законов, толкования конституционных норм Конституционным судом РФ. Данный законотворческий процесс логично переходит в другой процесс – совершенствование и обновление текущего законодательства.

Оба процесса взаимосвязаны и оказывают влияние друг на друга. С одной стороны, конституционные установления, становясь нормативной программой, реализуются в отраслевом законодательстве, определяя его содержание. С другой стороны, отраслевое законодательство дополняет их содержание, формулируя положения, во многом имеющие конституционный характер.

Необходимо выделить также важность конституционно-правовых отношений в механизме законодательного регулирования. Особое значение имеют общерегулятивные правоотношения, возникающие на основе норм конституции, где в первую очередь проявляются роль и значение ее в механизме правового регулирования. Своим действием конституция покрывает все законодательное пространство, тем самым определяя единое правовое поле страны и укрепляя режим законности и правопорядка в обществе. Общерегулятивные конституционные правоотношения имеют свои признаки, которые в совокупности отражают их специфику и значение в механизме правового регулирования. Они, как правило, являются абсолютными и постоянными и выполняют главным образом учредительную или общерегулятивную функцию в механизме правового регулирования, возникают на основе конституционных принципов, носят ярко выраженную учредительную и общерегулятивную направленность. Их объектом выступают высшие социальные ценности (человек, власть, государственный суверенитет, права и свободы человека и гражданина, основы конституционного строя страны)⁴.

Общерегулятивные конституционные правоотношения функционально предопределяют реализацию конкретных отраслевых правоотношений – гражданских, административных, уголовных, трудовых, имеют особый субъектный состав (народ, государство, высшие органы государственной власти и т. д.). Их охрана обеспечивается всей системой юридической ответственности, в том числе и специально предназначенными для этой цели мерами конституционной ответственности. Конституционная ответственность – особый вид юридической ответственности, выражающийся в установлении приоритетов защиты основ государственного и общественного строя, а также в реализации специфических санкций (прекращение, лишение полномочий), признании нормативно-правовых актов в целом или их отдельных положений неконституционными, отмене результатов выборов, предусмотренных нормами конституционного права в отношении лиц, совершивших конституционное правонарушение (деликт)⁵. Цель конституционной ответственности заключается в обеспечении и защите основ конституционного строя страны и должного функционирования всего механизма правового регулирования, являясь важнейшим способом охраны конституционных норм и правоотношений.

Конституция обладает признаками, присущими любому нормативно-правовому акту. Вместе с тем она имеет особые, специфические свойства, к которым относятся верховенство, прямой характер

действия, усложненный порядок изменения, стабильность, специфическая структура и другие. Именно данные специфические черты позволяют Конституции выполнять системообразующую функцию в отношении российского законодательства.

Верховенство российской Конституции обеспечивает системообразующее воздействие на всю систему российского права посредством его отражения в отдельных нормах самой Конституции, огромном массиве нормативно-правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, развивающих конституционные нормы. Посредством высшей юридической силы Конституции Российской Федерации достигается целостность и системность всей национальной системы права, внутренняя иерархическая соподчиненность различных источников права и нормативно-правовых положений, что в свою очередь обеспечивает единство, динамизм и организационно-функциональное построение всей системы правопорядка.

Учредительный характер российской Конституции оказывает системообразующее воздействие на построение основ конституционного строя и иных институтов, характеризующих правовой статус личности, общественное устройство, государственный строй, иных сфер конституционализма. Базовый характер российской Конституции проявляется в закреплении основных начал (принципов) функционирования российского общества и государства, находящихся свое развитие в текущем законодательстве. Все нормы прямого действия Конституции Российской Федерации находят развитие в соответствующем текущем законодательстве либо посредством повторения и определенной конкретизации норм в законах и подзаконных актах, либо находят развитие в комплексе норм законов и подзаконных актов.

Наряду с перечисленными свойствами отметим стабильность Конституции, которая затрагивает и особый порядок ее принятия, внесения поправок и, безусловно, особые формы ее охраны. Весьма интересное исследование в этой связи проводит С.Ф. Литвинова, которая, в частности, отмечает, что категория «стабильность» применительно к правовым явлениям может употребляется в следующих значениях: как возможность общественного правосознания усвоить основные правовые предписания; как предсказуемость изменения права; как отсутствие частых, поспешных изменений; как определенность; как традиционный характер; как хорошая известность для населения; как измеряемость и предсказуемость государственной хозяйственной деятельности и пр. При этом С.Ф. Литвинова делает вывод, что стабильность правовых явлений – положительное свойство, основанное на их однозначном

толковании субъектами права, вытекающем из научно обоснованной и обнародованной доктрины государственной правовой политики, фундаментом которой являются социальные ценности общества⁶.

При этом верховенство Конституции выделяется как фундаментальная основа ее особого положения и значимости в правовом поле государственной и общественной жизни. И.А. Кравец определил следующие аспекты верховенства Конституции: Конституция играет активную роль в правовом регулировании основных сфер общественной и государственной жизни; Конституция используется в различных судебных инстанциях как правовой акт прямого действия при разрешении конкретных дел; государством обеспечивается высшая юридическая сила Конституции и ее приоритетное применение в иерархии нормативных правовых актов страны; конституционные конфликты и коллизии, возникающие между различными субъектами права, разрешаются на основе конституционных норм при корректирующем воздействии конституционного правосудия; в отношении конституции обязательно применяется системное толкование для обеспечения ее комплексного воздействия на правовую систему в целом⁷.

В свете этого нельзя обойти вниманием одно из последних постановлений Конституционного суда РФ 2015 г., где напрямую сказано о приоритете Конституции Российской Федерации не только в иерархии внутригосударственных актов, но и в иерархии международных источников на территории Российской Федерации. Конституционный суд по запросу группы депутатов Государственной Думы РФ проверил конституционность отдельных положений федеральных законов «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», «О международных договорах Российской Федерации», а также отдельных положений ГПК РФ, АПК РФ, Кодекса административного судопроизводства РФ и УПК РФ (согласно которым, в том числе, судебный акт может быть пересмотрен и производство по делу возобновлено ввиду нового обстоятельства, которым является установленное ЕСПЧ нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод), в связи с тем что они фактически обязывают Россию, ее органы законодательной, исполнительной и судебной власти к безусловному исполнению вынесенного по жалобе против России постановления ЕСПЧ – даже в случае, если оно противоречит Конституции РФ⁸.

Конституционный суд указал, как следует из Конституции Российской Федерации, ее статей 4 (часть 1), 15 (часть 1) и 79,

закрепляющих суверенитет России, верховенство и высшую юридическую силу Конституции Российской Федерации и недопустимость имплементации в правовую систему государства международных договоров, участие в которых может повлечь ограничения прав и свобод человека и гражданина или допустить какие-либо посягательства на основы конституционного строя Российской Федерации и тем самым нарушить конституционные предписания; ни Конвенция о защите прав человека и основных свобод как международный договор Российской Федерации, ни основанные на ней правовые позиции Европейского суда по правам человека, содержащие оценки национального законодательства либо касающиеся необходимости изменения его положений, не отменяют для российской правовой системы приоритет Конституции Российской Федерации и потому подлежат реализации в рамках этой системы только при условии признания высшей юридической силы именно Конституции Российской Федерации⁹.

Далее Конституционный суд отмечает, что, будучи правовым демократическим государством, Россия как член мирового сообщества, в котором действуют общепризнанные принципы и нормы международного права, заключает международные договоры и участвует в межгосударственных объединениях, передавая им часть своих полномочий (преамбула; статья 1, часть 1; статья 15, часть 4; статья 17, часть 1; статья 79 Конституции Российской Федерации), что, однако, не означает ее отказа от государственного суверенитета, относящегося к основам конституционного строя и предполагающего верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на всей его территории и независимость в международном общении, а также являющегося необходимым качественным признаком Российской Федерации, характеризующим ее конституционно-правовой статус¹⁰.

Исходя из этого, в ситуации, когда самим содержанием постановления Европейского суда по правам человека, в том числе в части обращенных к государству-ответчику предписаний, основанных на положениях Конвенции о защите прав человека и основных свобод, интерпретированных Европейским судом по правам человека в рамках конкретного дела, неправомерно – с конституционно-правовой точки зрения – затрагиваются принципы и нормы Конституции Российской Федерации, Россия может в порядке исключения отступить от выполнения возлагаемых на нее обязательств, когда такое отступление является единственно

возможным способом избежать нарушения основополагающих принципов и норм Конституции Российской Федерации.

Свою позицию по данному делу также озвучил судья Конституционного суда РФ С.П. Маврин, исходя из которой следует, что Конституционный суд ответил, что граница, предел возможного компромисса – это Конституция РФ. Компромисс мог быть достигнут только в той мере, в какой решение Конституционного суда и соответствующие решения госорганов не нарушают положения Конституции. В том случае, когда угроза или реальность нарушения Конституции совершенно очевидна, Конституционный суд просто не имеет возможности принимать решение, противоречащее Конституции. Европейская конвенция вместе с решениями Европейского суда по ч. 4 ст. 15 Конституции РФ включается в правовую систему. А в соответствии с ч. 1 ст. 15 той же самой Конституции абсолютным юридическим верховенством, абсолютной юридической силой на территории нашей страны обладает Конституция, в правовую систему которой включены конвенция и решение Европейского суда. Поэтому, естественно, если они включены в эту систему, то должны подчиняться высшей юридической силе нашей Конституции.

В части 4 той же ст. 15 говорится о том, что в случае противоречия между положением международного договора и законами РФ, если такое противоречие возникает, приоритет отдается положениям международного договора. Однако Конституция РФ не относится к ординарным и даже к федеральным конституционным законам. Это особый правовой акт, находящийся на вершине нашей правовой системы, обладающий, в силу ч. 1 ст. 15, высшей юридической силой в рамках этой системы¹¹. В этой связи особый правовой статус Конституции, ее абсолютное верховенство и абсолютная юридическая сила позволяют обеспечить стабильность суверенных основ государства.

При этом нормы Конституции являются правовой основой, позволяющей выявлять и разрешать коллизии как между отдельными нормативно-правовыми актами, так и между отраслями законодательства, обеспечивать системное действие всех нормативно-правовых актов. Как отмечают многие исследователи, стихийность и поспешность принятия «сырых» законов, практика внесения многочисленных поправок в только что принятые законы, привели к утрате российским законодательством системных качеств, к эрозии единого правового пространства. Поэтому возникает много юридических коллизий и неизбежно обостряются как внутрисистемные, так и межсистемные правовые противоречия. К примеру, принятие

Федерального закона «О системе государственной службы РФ», содержащего единые правовые и организационные основы государственной службы, не позволяет говорить о целостности этой системы, в этой связи еще предстоит решить вопросы отсутствия взаимосвязи между государственной и муниципальной службами, внесения изменений в законы о военной и правоохранительной службе и прочие.

Конституция является не только главным правовым актом в системе законодательства страны. С позиций различения права и закона она выполняет еще более важную роль. В ней как в акте с наиболее высокой юридической силой закрепляются ключевые правовые принципы, лежащие в основании всей правовой системы страны. Эти принципы называются конституционными принципами организации и взаимоотношений личности, общества, государства. Благодаря им отрасли права в процессе взаимодействия могут сохранять способность к системному единству. Поэтому системообразующая функция Конституции способна поддерживать интеграцию различных отраслей права.

Особенно она важна в современных условиях усиливающейся дифференциации отраслей права, появления новых отраслей в силу распространения правового регулирования на новые сферы общественных отношений, таких как предпринимательство, общественные объединения, образование и другие. В.О. Лучин называет Конституцию «основным организующим звеном, стержнем правовой системы»¹², которая обеспечивает ее сбалансированность. Несмотря на терминологическую особенность этого определения, в нем видны сущностные качества системообразующей роли Конституции – Конституция призвана содействовать гармонизации правовой системы в процессе ее саморазвития и самосовершенствования.

Системообразующая роль Конституции имеет внутренний и внешний аспект реализации. Иногда в юридических исследованиях указывается, что существуют внутрисистемная и внешнесистемная функции конституционных норм, при этом системообразующая роль Конституции едина, однако она преследует две взаимодополняющие цели: 1) обеспечить согласованное и гармоничное функционирование и развитие правовой системы страны и 2) согласовать внутренний конституционный и правовой порядок с нормами международного права.

В целом системообразующая роль Конституции нацелена на действие внутри правовой системы. Это ее основное предназначение. Иначе говоря, она вызвана потребностями гармоничного развития внутреннего права страны.

Конституция РФ в системе законодательства РФ является правовым актом программного характера, который обусловлен, во-первых, тем, что она является учредительным документом, под влиянием которого могут развиваться и реформироваться существующие отрасли права, законодательства, в том числе появляться новые правовые институты. А во-вторых, этот характер вытекает из сущности основного закона как правового акта, обладающего особой, наивысшей юридической силой в государстве. Всякое отрицание Конституции в таком качестве недопустимо и может привести к тому, что основной закон может утратить свое значение как общеобязательного нормативно-правового акта государства, выступающего базой для развития всего текущего законодательства.

Кажущееся на первый взгляд глубоко теоретическим исследование проблемы системообразующей роли Конституции РФ имеет определенное практическое значение для развития российского конституционализма. Оно формирует в правовом сознании граждан представление о Конституции как ядре национальной системы права, указывает для законодателя ориентиры взаимосвязанного, целостного регулирования общественных отношений, возникающих в различных сферах жизнедеятельности общества и государства, способствует системному толкованию норм Конституции, конкретизации их применительно к отдельным правовым случаям в целях обеспечения целостности жизнедеятельности человека, общества и государства.

Примечания

- ¹ *Хабриева Т.Я.* Теория современного основного закона и российская Конституция // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 15–23.
- ² *Абулханова С.М.* Конституционное обеспечение единства системы законодательства Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.
- ³ *Батеева Е.В., Питерская А.Л.* Проблемы теоретического обоснования доктрины правового государства // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 6. С. 176.
- ⁴ *Титова А.А.* Конституция в системе российского законодательства (теоретико-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2013.
- ⁵ *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие: Судебно-конституционное право и процесс: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2011.
- ⁶ *Литвинова С.Ф.* Оценка Конституции Российской Федерации 1993 г. через категорию «стабильность» // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 13–15.

- ⁷ *Кравец И.А.* Верховенство конституции: Подходы и измерения // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 22. С. 5–9.
- ⁸ Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/43697.html> (дата обращения 12.12.2016).
- ⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона “О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней”, пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона “О международных договорах Российской Федерации”, частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС Консультант Плюс. 2016.
- ¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П // СПС Консультант Плюс. 2016.
- ¹¹ *Козлова Н.* Свой закон – главнее // Российская газета. Федеральный выпуск № 6724 (153). [Электронный ресурс] URL: <http://rg.ru/2015/07/15/sud.html> (дата обращения 12.12.2016).
- ¹² *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009.