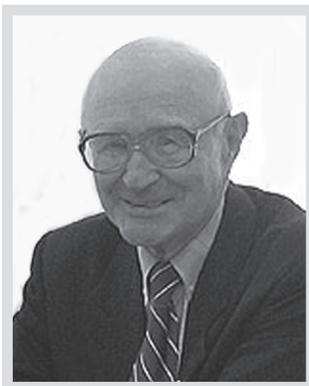


УДК 342.41

О пределах интерпретации конституционных норм в актах текущего правотворчества



Железнов Б.Л.

Доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного права и прав человека
Казанского государственного университета,
Заслуженный деятель науки РТ

По мнению автора, ряд важных правовых актов последних лет, формально не нарушая Конституцию РФ, содержат признаки тенденциозного манипулирования конституционными нормами, строятся на прагматичной интерпретации этих норм и по сути противоречат демократическим принципам, внутреннему императиву нашего Основного Закона. Приводятся конкретные примеры этих противоречий, обосновывается необходимость установления правовых и нравственных пределов интерпретации конституционных норм в текущем законодательстве Федерального Собрания РФ и других органов государства.

Ключевые слова: конституционные нормы, манипулирование конституционными нормами, правовые и нравственные пределы интерпретации конституционных норм.

Конституция должна быть стабильной – это законотворческая аксиома, без стабильной конституции не может быть и правового государства, “реформаторский зуд” в отношении Основного Закона абсолютно не уместен» [1]. Но, как свидетельствует печальный опыт истории, политическая элита способна трансформировать даже конституционный строй и формы правления, не внося текстуальные поправки в действующие основные законы. В науке права подобные изменения называются «преобразованием конституции» [2, с. 5]. При этом, чем абстрактнее сформулированы нормы в статьях конституции, чем больше в них серьезных пробелов, тем больше возможностей приобретает власть для подобных манипуляций, осуществляя их посредством издания актов текущего нормотворчества. Преобразованию конституции может способствовать и прагматическая интерпретация ее норм в актах судебного конституционного контроля.

К сожалению, факты говорят о том, что в современной России за последние несколько лет был принят ряд законов и иных нормативных актов, которые хотя и не привели к преобразованию действующего Основного Закона, но тем не менее, на наш взгляд, строятся на весьма вольном подходе к толкованию принципов, составляющих демократическую сущность, внутренний императив действующей Конституции. Отсюда вопрос: всегда ли осознает и учитывает законодатель те пределы интерпретации основного закона, которыми он – законодатель – должен быть объективно ограничен независимо от политических, правовых и персональных предпочтений «человеческого фактора», от мнения конкретных политических тяжеловесов? В демократическом мире к таким пределам наука права относит, прежде всего, конституционные принципы, в которых реализуется полновластие народа [3]. Без четкой и честной ориентации на эти критерии неизбежны ситуации, когда кон-

титущию формально не затрагивают, но на деле обходят, нередко умышленно, причем в вопросах, достаточно болезненных для общества, а в результате демократия, гарантируемая конституцией, на деле перерастает в демократию симулятивную, проще говоря, в демагогию.

Важная роль в защите общества от произвольной интерпретации конституционных норм, бесспорно, принадлежит судам конституционной юрисдикции, но, если обратиться к российской действительности, способность наших органов государственной власти эффективно и своевременно выполнять решения Конституционного Суда РФ пока вызывает определенные сомнения. Достаточно вспомнить, что к началу 2009 года более 30 решений этого высокого суда за период с 1996 года еще не были реализованы, причем многие из них – по вине Государственной Думы, несмотря на то, что согласно Федеральному конституционному закону от 15 декабря 2001 года, решения Конституционного Суда должны выполняться в установленные этим законом сроки [4]. Роль и значение Конституционного Суда РФ можно было бы существенно повысить, возвратив ему закрепленное Законом 1991 года и утраченное позднее право рассматривать дела по собственной инициативе, а не только на основе «давальческого сырья». Сейчас, когда этим Судом наработан большой опыт решения сложных вопросов общегосударственного значения, вряд ли следует опасаться его неправомерных инициатив на уровне охраны Конституции.

Серьезные замечания ряда ученых и политиков вызвали, в частности, некоторые законодательные новации последних лет, в том числе по вопросам выборов в Госдуму ФС, организации референдума, правового регулирования партийной системы и дальнейшего развития российского федерализма.

Обращаясь к избирательным новациям, необходимо исходить из отсутствия в нашей Конституции норм, закрепляющих основы избирательного права, что весьма прискорбно, т.к. создает возможность для политических манипуляций в текущем законодательстве о выборах. Плохо, что Конституция не определяет и основы организации выборов депутатов Госдумы, ограничившись указанием на то, что порядок

выборов устанавливается федеральным законом (п. 2 ст. 96). Состояние нашей избирательной системы приходится анализировать, сопоставляя ее не с конкретными конституционными нормами, а с конституционным принципом народовластия и основными политическими правами личности.

Что же мы получили в избирательной сфере? Главным образом, отмену выборов в Госдуму по мажоритарным округам и переход к формированию этой палаты исключительно по пропорциональной системе, т.е. по партийным спискам; установление 7%-го заградительного барьера; отказ от графы «против всех»; ликвидацию порога явки избирателей.

В результате первые же выборы в 2007 году сразу отсекали практически все партии, кроме правящей «Единой России», КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России». Итог: в Думе оказалась реально только одна оппозиционная фракция (КПРФ); даже если с ней заодно выступят по какому-либо вопросу ЛДПР и правороссы (что практически трудно предположить), единороссы, насчитывающие 315 депутатов, могут одни принять любой закон, включая конституционный.

Не случайно Президент Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию от 5.11.2008 г. внес предложение о создании реальных условий для других партий, позволяющих им проводить в Думу хотя бы 1-2 депутатов. Но это вряд ли существенно сократит возможности правящей партии и ее думской фракции принимать дискреционные решения, опираясь на свое подавляющее большинство.

А ведь именно в мажоритарных избирательных округах разворачивалась реальная конкуренция между конкретными кандидатами на уровне рядового избирателя; в ряде случаев кандидат мог лично быть известен избирателям; округ закреплялся именно за этим депутатом для дальнейшей работы со своим электоратом. Все это сегодня применительно к выборам в Госдуму «ушло в песок», благо для региональных парламентов пока сохраняется возможность избираться и по пропорциональной, и по мажоритарной системам.

Едва ли способствует укреплению народовластия и отмена графы «против всех». На пре-

жних выборах в Госдуму она собирала в ряде регионов от 10 до 20 %. Сегодня избиратели, не желающие голосовать ни за одну партию, представленную на выборах, уходят в безликую массу, вообще не участвующую в голосовании, в абсентеизм, между тем как ранее, придя на выборы и проголосовав против всех, они не отождествлялись с людьми безразличными к судьбам страны, а хотя бы косвенно выражали свое несогласие с тем, что в стране происходит, заставляя в силу своей численности о многом задуматься политиков, стоящих у власти.

И еще: если сначала формируются партийные списки кандидатов, причем для того, чтобы беспартийный мог попасть в список, он должен заручиться рекомендациями 10 членов партии, то все это, с точки зрения рядового избирателя, при отсутствии мажоритарного округа не может не выглядеть как установление высокого отборочного барьера, препятствующего его прямому волеизъявлению об избрании конкретного носителя его избирательской воли в федеральном парламенте. Что же касается отмены порога явки избирателей, то это обстоятельство также стимулирует безусловную победу правящей партии, поскольку именно она, единственная из всех партий, имеет глобальный административный ресурс.

Сказанное ставит под сомнение реализацию на уровне федерального парламента ст. 3 Конституции РФ, согласно которой народ – единственный источник власти. Неясно, почему на выборах в Госдуму его власть теперь непременно опосредуется политическими партиями, а за бортом остаются миллионы избирателей, которые до 2007 года могли непосредственно путем прямых выборов посылать 50 % своих представителей в Думу по мажоритарным округам? При этом, учитывая, что Совет Федерации вообще формируется посредством многостепенных выборов (через парламенты или при участии парламентов субъектов РФ), следует признать, что в настоящее время уже обе палаты Федерального Собрания формируются, по сути дела, многостепенными выборами.

Бесспорно, приведенные выше избирательные новеллы способствуют формированию крупных политических партий, стабильной партийной системы, тем самым они технологи-

чески совершенствуют работу парламента, устраняют возможность излишних дискуссий перед принятием решений и т.п., но при этом они создают опасность того, что с грязной водой мы можем выплеснуть и ребенка, а «ребенок» этот – реальное народовластие, дух и стержень нашей демократической Конституции.

Изменение сроков, на которые избираются Президент и Госдума РФ, почти заблокировало возможность проведения всероссийского референдума. Мало того, что действующий ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» чрезмерно усложнил сам порядок организации и проведения референдума, его нельзя проводить в последний год полномочий Президента, иных выборных федеральных органов государственной власти, а также в период избирательной компании, проводимой одновременно на всей территории РФ на основании решения уполномоченного федерального органа. А сие означает, что теперь, когда с изменением сроков, на которые избираются Госдума и Президент РФ, возник плавающий график думских выборов по отношению к президентским, «такой запрет может длиться 4 года кряду. Но эту ситуацию исправлять не собираются» [5].

Вопросы вызывают и отдельные правовые акты, регулирующие организацию и деятельность политических партий. П.1 ст.30 Конституции РФ гарантирует свободу деятельности общественных объединений, между тем наше законодательство о партиях включает детальное регламентирование многих сторон партийной жизни.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 5.11.2008 г. предлагается внести в закон о партиях поправки, обязывающие производить ротации руководящего партаппарата с тем, чтобы одно и то же лицо не могло занимать должность в этом аппарате дольше определенного срока. По существу, идея благотворная. Но следует ли в принципе именно законодателю, т.е. государству определять такие детали внутренней организации партии? Разве сроки работы партийных лидеров – это дело государства, а не гражданского общества? Думается, что подробное определение, скажем, численности членов региональных парторганизаций или сроков пребывания на своих постах партийных

лидеров – суверенная задача каждой партии, а не функция законодателя. Государство должно интересоваться, а значит, устанавливаться законом, лишь те параметры, которые необходимы для регистрации политической партии или ее удержания в рамках права.

Настораживает и интерпретация конституционных принципов федерализма в ряде нормативных актов последнего времени, связанных с практикой наделения полномочиями органов власти субъектов РФ. Если в Договоре РФ и Республики Татарстан от 15.02.1994 года говорилось не только о разграничении, но и о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения между органами сторон, то сегодня ни о каком взаимном их делегировании речь не идет. Двусторонний договор заключен только о разграничении предметов ведения и полномочий между органами госвласти РФ и органами госвласти Татарстана (ФЗ от 24.07.2007 г.), с органами других же субъектов договоров у РФ вообще не существует, хотя Конституция РФ заключать их разрешает. Принцип субсидиарности, предполагающий взаимное распределение полномочий и предметов ведения между федерацией и ее субъектами, исходя из оптимума их реализации, практически отброшен, наделение полномочиями осуществляется лишь сверху, полномочия и предметы ведения органов субъектов жестко конкретизируются Федеральным Законом от 6.10.1999 года и десятками дополняющих его федеральных законодательных актов. Их набралось уже столько, что исполнение всего этого массива на местах чрезвычайно затруднено. Полезный опыт таких стран, как ФРГ, Австрия или Швейцария, выстроивших у себя реальную систему кооперативного федерализма, пока даже не светит нам в России.

Одну из качественных особенностей современного федерализма составляет введенный в 2004 году новый порядок наделения граждан полномочиями главы субъекта РФ. Этот порядок, безусловно, имеет и положительные стороны. Однако ранее главы субъектов избирались народом, что предусматривалось конституциями и уставами субъектов РФ и отвечало п. 2 ст. 11 Конституции РФ, согласно которому «Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы

государственной власти». Следовательно, сам факт решения этого вопроса сначала в федеральном законе, а потом уже на уровне субъектов технологически противоречит упомянутой статье Конституции РФ.

Не во всех республиках общественность согласна с односторонним подходом федеральной власти к проблемам суверенитета и гражданства республик, к регулированию из центра вопросов, связанных с национальной письменностью и национальным компонентом в сфере образования, поскольку не без оснований относит эти проблемы и вопросы к принципу самоопределения народов (п. 3 ст. 5 Конституции РФ).

Нет необходимости в упоминании всех спорных проблем, которые сегодня существуют в практике толкования и применения конституционных норм, но бесспорно одно: Конституция России, ее внутренний демократический императив, ее принципы должны быть стабильны и ограждены от сиюминутной нормотворческой суеты. Президент Д.А. Медведев, выступая 12.12.2008 года в Кремлевском дворце на Научно-практической конференции, посвященной 15-летию Российской Конституции, отметил, что мы не знаем будущего и поэтому, возможно, что в Основной Закон еще придется вносить отдельные поправки. Президент прав: именно отдельные поправки, а не принципиальные изменения. И, конечно, не преобразование Конституции посредством ее произвольной, прагматической интерпретации в центре и на местах.

Литература:

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г.
2. Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования. – СПб., 1907.
3. Таева Н.Е. Некоторые проблемы преобразования конституции // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. – М.: МГЮА, 2008.
4. Закатнова А. Суд решил. Дума не узаконила. // Российская газета. – 2009. – 16 января.
5. Волкова М. Бремя свободы // Российская газета. – 2008. – 7 ноября.

On the Limits of Interpretation of Constitutional Provisions in the Acts of Current Law-Making

According to the author, a number of current legal acts formally not infracting the Constitution of the Russian Federation nevertheless contain traces of tendentious manipulating with the constitutional provisions, are based on pragmatic interpretation of these provisions and contradict to the democratic principles and inner imperative of our main law. The author presents the instances of the above-mentioned contradictions, proves the necessity of setting the legal and moral limits of interpreting the constitutional provisions in the legislation of the Federal Assembly of the Russian Federation and other state entities.

Key words: the constitutional norms, manipulation with the constitutional norms, legal and moral limits of interpretation of the constitutional norms.

