

Н. С. Бондарь



серия «Библиотечка судебного конституционализма»

Конституционная модернизация российской государственности

ЮНИТИ-ДАНА



СЕРИЯ «БИБЛИОТЕЧКА СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА»

Н. С. Бондарь



**КОНСТИТУЦИОННАЯ
МОДЕРНИЗАЦИЯ
РОССИЙСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ:
В СВЕТЕ ПРАКТИКИ
КОНСТИТУЦИОННОГО
ПРАВОСУДИЯ**

*Constitutional Modernization
of Russian Statehood:
in the Light of the Constitutional Justice Practice*



ЮНИТИ-ДАНА
Москва — 2014

УДК 84.342
ББК 67.400 (405)
Б81

Б81 Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 5. — Москва: Юнити-Дана, 2014. — 198 с.

N. S. Bondar. Constitutional Modernization of Russian Statehood: in the Light of the Constitutional Justice Practice. The Library of Judicial Constitutionalism Series. Issue 5. Moscow, Unity-Dana. 2014. 198 pages.

ISBN ???

Новый выпуск авторской серии «Библиотечка судебного конституционализма» посвящен обоснованию современной доктрины конституционной модернизации российской государственности, в связи с чем анализируется социокультурное и политико-правовое значение Конституции РФ как нормативной основы соответствующих процессов и на этой основе обосновывается уникальная роль Конституционного Суда как универсального института развития модернизационных процессов в современной России. Вытекающие из решений Конституционного Суда основные направления и способы модернизации социально-экономических и политических институтов, правозащитных отношений рассматриваются в контексте общих закономерностей развития судебного конституционализма в России. В условиях глобализации, углубляющегося кризиса современного конституционализма, включая транснациональные, международно-правовые его институты, особое значение приобретает проблема поиска баланса национальных (социокультурных) и универсальных (общедемократических) начал, стабильности и динамизма в конституционном развитии власти, собственности, свободы как фундаментальных начал современного общества и государства. В этих условиях поиск баланса конституционных ценностей и разрешение на этой основе социальных противоречий и правовых коллизий является важнейшей задачей конституционного правосудия.

Адресована широкому кругу читателей, интересующихся проблемами современного российского конституционализма, перспективами модернизации российской государственности, повышения конституционной культуры.

.....

This new issue of the Library of Judicial Constitutionalism Series is dedicated to the substantiation of the modern doctrine of the Constitutional Modernization of Russian statehood, for which reason analyzed are sociocultural and political-juristic significances of the Constitution of the Russian Federation as a normative legal framework for the appropriate processes. This is the basis for substantiating the unique role of the Constitutional Court as a universal institution for the development of the modernization processes in modern Russia. Resulting from the decisions of the Constitutional Court, the basic directions and means of modernizing the socioeconomic and political institutions, human rights relations are scrutinized within the context of the general laws of development of judicial constitutionalism in Russia. Under the conditions of globalization, growing crisis of modern constitutionalism, including its transnational, international legal institutions, special importance is attached to the problem of searching for the balance between the national (sociocultural) and universal (general democratic) principalities, stability and dynamism in the constitutional development of power, property, freedom as the fundamental elements of the modern society and state. Under the said conditions, search for the balance of constitutional values and resolution, at this basis, of social contradictions and conflicts of law is among the most important objectives of constitutional justice.

The issue is intended for a wide circle of readers interested in the problems of modern Russian constitutionalism, prospects in modernizing the statehood of Russia, rise of constitutional culture.

СОДЕРЖАНИЕ / CONTENTS

ПРЕДИСЛОВИЕ	8
<i>FOREWORD</i>	
1. КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ КАК ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ ВЫРАЖЕНИЕ СТРАТЕГИИ СОВРЕМЕННОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА	11
<i>1. CONSTITUTIONAL MODERNIZATION AS A STATE-AND-LEGAL EXPRESSION OF THE STRATEGY OF MODERN DEVELOPMENT OF THE SOCIETY AND THE STATE</i>	
1.1. Модернизация — проблема конституционная	11
<i>1.1. Modernization is a constitutional problem</i>	
1.2. Конституция — нормативная правовая основа модернизации российской государственности ...	19
<i>1.2. Constitution as a normative legal framework for the modernization of Russian statehood</i>	
1.3. Возможна ли модернизация Конституции без переписывания конституционного текста? ...	28
<i>1.3. Is it possible to modernize the Constitution without revising its text?</i>	
2. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИОИСТОРИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИИ, ГЕНЕРАТОР «ЖИВОГО» КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА	39
<i>2. CONSTITUTIONAL JUSTICE AS AN INSTRUMENT OF SOCIAL AND HISTORICAL MODERNIZATION OF THE CONSTITUTION, GENERATOR OF “LIVING” CONSTITUTIONALISM</i>	

2.1. Конституционный Суд — хранитель и модернизатор российского конституционализма	39
<i>2.1. Constitutional Court as a keeper and modernizer of Russian constitutionalism</i>	
2.2. Конституционное правосудие между правом и политикой: возможна ли конституционная модернизация... без политизации?	53
<i>2.2. Constitutional justice between the law and politics: is constitutional modernization possible... without politicization?</i>	
2.2.1. Политико-правовые начала конституционной модернизации — в особенностях предмета конституционного воздействия	56
<i>2.2.1 Political and legal principalities of constitutional modernization — in the peculiarities of the subject of constitutional impact</i>	
2.2.2. Конституционный Суд — «больше, чем суд»: политико-правовая природа критериев и итоговых выводов конституционного нормоконтроля	64
<i>2.2.2. Constitutional Court as “more than a court”: the political and legal nature of the criteria and conclusions of constitutional norm control</i>	
2.2.3. О юридических гарантиях недопустимости политизации конституционного правосудия	75
<i>2.2.3. On the legal guarantees of inadmissibility of constitutional justice politicization</i>	
3. РОССИЙСКАЯ ПРАВОВАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ — ВАЖНАЯ СФЕРА КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ	86
<i>3. RUSSIAN LEGAL STATEHOOD AS AN IMPORTANT SPHERE OF CONSTITUTIONAL MODERNIZATION</i>	

3.1. Конституционная модернизация политических институтов российской государственности	92
3.1. <i>Constitutional modernization of the political institutions of Russian statehood</i>	
3.1.1. Конституционный строй России как государственно-правовое выражение гражданского общества	93
3.1.1. <i>Constitutional order of Russia as a public-legal expression of a civil society</i>	
3.1.2. Модернизация политических институтов власти как поиск баланса централизации и децентрализации	102
3.1.2. <i>Modernization of the political government institutions as a search for a balance between centralization and decentralization</i>	
3.1.3. От «государственно-управленческой» к самоуправленческой демократии: миф или реальность?	105
3.1.3. <i>From the “state-governmental” to self-governmental democracy: a myth or reality?</i>	
3.1.4. Развитие институтов участия граждан в управлении делами государства.	110
3.1.4. <i>Development of the institutions of people’s participation in the state administration</i>	
3.1.5. Конституционное правосудие как фактор институционализации многопартийности в России	115
3.1.5. <i>Constitutional justice as a factor of institutionalization of multiplicity of parties in Russia</i>	

3.2. Собственность, власть, свобода в их коллизионном единстве как сфера конституционной модернизации	127
<i>3.2. Property, power, freedom in their collisional unity as a sphere of constitutional modernization</i>	
3.2.1. Самостоятельность экономической и политической власти — конституционный принцип рыночной экономики.	128
<i>3.2.1. Self-dependence of economic and political power as a constitutional principle of market-driven economy</i>	
3.2.2. Конституционный Суд РФ о необходимости гармонизации политической и экономической властей	133
<i>3.2.2. Constitutional Court of the Russian Federation on the necessity of harmonizing the political and economic powers</i>	
3.2.3. Конституционная модернизация институтов рыночной экономики, гармонизации взаимоотношений бизнеса и власти?	140
<i>3.2.3. Constitutional modernization of the institutions of market-driven economy, harmonizing relations between business and power?</i>	
3.3. Модернизация правозащитных отношений: конституционная концепция прав и свобод	150
<i>3.3. Modernization of the human rights relations: a constitutional conception of rights and freedoms</i>	
4. КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	168
4. CONSTITUTIONAL MODERNIZATION UNDER MODERN GLOBALIZATION	

- 4.1. Конституционная глобализация
в модернизационном развитии современных
правовых систем: в поисках новых
ценностных критериев правового прогресса ...169
*4.1. Constitutional globalization in the modernizational development
of modern systems of law: in search of new value qualities
of legal progress*
- 4.2. Формирование европейского
конституционализма: «правоглобализация»
или национально-конституционная
интеграция?180
*4.2. Formation of European constitutionalism: “rights-globalization”
or national-constitutional integration?*





ПРЕДИСЛОВИЕ

НОВЫЙ, пятый выпуск «Библиотечки судебного конституционализма»¹ посвящен исследованию актуальных проблем конституционного развития современного российского общества и государства. В основу анализа достаточно широкого круга вопросов по данной проблематике положено обоснование авторской концепции конституционной модернизации на основе единства не только научно-теоретических, формально-юридических подходов, но также с включением в сферу конституционно-правовых оценок соответствующих процессов социально-политических, экономических, социокультурных факторов развития конституции как нормативно-правовой основы модернизационных процессов, с одной стороны, и динамики реальных отношений экономического, социального, политического развития общества и государства, с другой. Конституционная модернизация российской государственности понимается в этом плане широко, в единстве таких основополагающих явлений современного конституционализма, как власть, собственность, свобода, как государственно-правовое выражение стратегии развития общества и государства.

¹ В числе ранее вышедших выпусков авторской «Библиотечки» см.: Бондарь Н. С. Российский судебный конституционализм: введение в методологию исследования. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 1. М.: Формула права, 2012; Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике российского конституционализма. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 2. М.: Юрист, 2013; Бондарь Н. С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 3. М.: Юрист, 2013; Бондарь Н. С. Ростовская область как субъект конституционно-правовой жизни Российской Федерации: вчера, сегодня завтра. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 4. Ростов н/Д: Профпресс, 2014.

Относительно самостоятельной и весьма актуальной является проблема конституционной модернизации российской государственности в современных условиях глобализации, кризиса международного права и обострения международных отношений¹.

При этом в представленной проблематике обосновывается особая роль Конституционного Суда РФ в формировании как доктринальных, так и нормативно-правовых начал современных процессов конституционной модернизации всех сторон государственной и общественной жизни в единстве публичных и частноправовых начал. И это не является преувеличением: в данном обстоятельстве находит свое подтверждение тот факт, что деятельность Конституционного Суда РФ направлена не только на охрану Конституции и получающих в ней закрепление отношений, но и на их развитие, преобразование в соответствии с изменяющимися социально-экономическими, политическими условиями внутреннего и внешнего развития.

В современном мире глобальных перемен, связанных в том числе с системным кризисом современного конституционализма, охватившим институционные, функциональные, аксиологические его начала, уяснение основных тенденций и направлений модернизации конституционно значимых сфер жизни личности, общества, государства является сегодня одной из важных задач конституционно-правовой науки. При этом нельзя не учитывать, что в представленной публикации затрагиваются лишь отдельные аспекты этой чрезвычайно широкой проблематики. К этому обязывает, впрочем, и жанр публикации в авторской серии «Библиотечки», относительная лаконичность отдельных ее выпусков, которые, будучи взаимосвязаны единой проблематикой судебного

¹ См.: Зорькин В. Д. Право в условиях глобальных перемен. М.: Норма, 2013; его же: Цивилизация права. Если право погибает, то мир окажется у края бездны // Российская газета. 2014. 13 марта. №6329(57).

конституционализма, в определенной мере могут дополнять, развивать сквозные темы современного конституционализма.

Что же касается вопросов модернизации, то в последнее время наметилась определенная активизация исследований соответствующей проблематики, в том числе в конституционно-правовом аспекте¹. Хочется надеяться, что в дальнейшем эти проблемы, имеющие не только доктринальное, но и важное практическое значение, станут предметом новых комплексных исследований с участием не только «чистых» конституционалистов, но и представителей других отраслевых направлений теоретической и прикладной юриспруденции.

Мне же остается надеяться, что затронутые в данной публикации вопросы (в том числе — в постановочном плане) будут предметом дальнейших исследований как актуальное направление развития теории и практики современного судебного конституционализма.

¹ Следует признать, что эти проблемы более активно разрабатываются философами, социологами, экономистами, политологами. См., напр.: Васильев Л. С. Модернизация как исторический феномен (о генеральных закономерностях эволюции). М., 20011; Российская модернизация: размышляя о самобытности / Под ред. Э. А. Паина, О. Д. Волгогонова. М., 2008; Награльян А. А. Традиции и модернизация в социальном пространстве современной России. Ростов н/Д: Антей, 2012 и др. Что же касается юридической литературы, то здесь заслуживают внимания, прежде всего, отдельные статьи: Тихомиров Ю. А. О модернизации государства // Журнал российского права. 2004. №4.; Медушевский А. Н. Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы // Закон. 2013. №12. С. 41–52; его же: Теория правового государства и стратегия модернизации России // Законодательство. 2010. № 6. С. 36–44; Супатаев М. А. Цивилизационные аспекты модернизации права // Государство и право. 2012. №1; Шатковская Т. В. Традиция и модернизация в праве: сравнительно-правовой аспект // Журнал российского права. 2014. №1. С. 45–56; Скурко Е. В. Модернизация как фактор развития российского права на современном этапе // Российская юстиция. 2011. №6; Алиев Т. Т., Бердников Е. В. Конституция РФ: пределы стабильности и перспективы модернизации // Современное право. 2013. №12.



1. КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ КАК ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ ВЫРАЖЕНИЕ СТРАТЕГИИ СОВРЕМЕННОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

1.1. МОДЕРНИЗАЦИЯ — ПРОБЛЕМА КОНСТИТУЦИОННАЯ

При всем многообразии возможных подходов к анализу проблем модернизации, в том числе в конституционно-правовом аспекте, важно учитывать, что в основе содержательных характеристик современного понятия конституционной модернизации России лежит выработанная в последние годы стратегия обновления всех сторон жизни общества и государства в соответствии с демократическими ценностями современного конституционализма, распространяющаяся в первую очередь на экономику и на этой основе — на социальную сферу, а также на политическую составляющую нашей государственности.

Конечно, это не первый наш исторический опыт модернизации экономики и страны в целом, если под модернизацией понимать глубокие качественные, или, как мы это определяли до недавнего времени, «революционные» преобразования общества и государства. Очень разными были опыт и исторические результаты таких модернизационных преобразований: при Петре I, например, это вестернизация России и ее превращение в конечном счете в империю мирового масштаба; эксперимент социалистических преобразований на одной шестой части Земли также был для своего времени в определенном смысле советским модернизационным опытом.

В чем главная особенность современной программы модернизации России? На этот вопрос дан четкий ответ

в Послании Президента РФ: «Это будет *первый в нашей истории опыт модернизации, основанный на ценностях и институтах демократии*»¹ (выделено мной. — Н. Б.). Речь идет, таким образом, о том, что конституционно значимые по своей правовой природе ценности (демократии, прав и свобод человека и гражданина, правового государства, верховенства права, равенства всех перед законом и т. п.) должны стать ориентиром для осуществления модернизации во всех сферах государственной и общественной жизни, а сама стратегия и конкретная программа модернизации приобретают конституционный характер.

Очевидно при этом, что самые значимые, наиболее глубокие *преобразования* в экономике, обществе и государстве могут быть проведены (по крайней мере, наиболее успешно) *в условиях социальной стабильности*. Это ставит во главу угла, в том числе конституционно-правового развития, проблему сочетания стабильности, национальных традиций с процессами преобразования, обновления общества и государства.

Очевидно, что, пожалуй, единственно надежной в современных условиях политико-правовой платформой поиска баланса между этими находящимися в коллизии единстве историческими процессами является *Конституция*. Именно она *совмещает на нормативно-правовом уровне* (имеющем высшую юридическую силу) эти начала: *обеспечение социальной и политической стабильности, незыблемость основ конституционного строя России и одновременно — провозглашение, начиная с Преамбулы Конституции, высших целей и идеалов развития общества и государства*. Одновременно она является главным нормативным правовым источником именно тех «ценностей и институтов демократии», на основе которых должна быть осуществ-

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. М., 2009. С. 5.

влена всесторонняя модернизация. Поэтому не только конституционное значение, но и глубинная конституционная природа современных процессов модернизации очевидны.

С учетом этих подходов возможно понимание и категории «конституционная модернизация». Она, конечно, не тождественна понятию «конституционная реформа». Если понятие *конституционной реформы* справедливо ассоциируется с коренным обновлением текста Конституции и (или) принятием новой Конституции¹, то *конституционная модернизация* — это, прежде всего, процесс социально-политической, экономической трансформации, обновления всех сторон и сфер функционирования общества и государства; он означает соответственно выработку, в том числе, политико-правовых, конституционных механизмов такого обновления и развития, возможность (а нередко и весьма целесообразно, как это имеет место в нынешних условиях Российской Федерации) осуществления соответствующих преобразований на базе действующей Конституции, ориентируясь на максимальное использование ее внутреннего потенциала². В этом плане конституционная модернизация, ориентирует на глубокие преобразования в самой практике конституционно-правового развития, качественное обновление всех сфер современного конституционализма. «Цель конституционной модернизации, — как справедливо отмечается в литературе, — устранение системных деформаций, представленных в реализации основных конституционных принципов», что, в свою очередь, предполагает необходимость «...изменить политику права в

¹ См., например: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000; Киреев В. В. К вопросу о понятии и методологии исследования конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2005. №4.

² Это, конечно, не исключает возможности внесения определенных изменений в Конституцию РФ частичного характера, о чем речь пойдет в дальнейшем.

области осуществления важнейших конституционных принципов, полноценно реализовать систему политической конкуренции, разделения властей и независимого правосудия, добиться осознания обществом важности преобразований в этом направлении»¹. Это процесс постоянного совершенствования социальных и правовых отношений благодаря системной реализации конституционных ценностей, норм и принципов.

Модернизация российской государственности является в этом плане проблемой конституционной. При этом *конституционная природа модернизационных процессов имеет двуединое значение.*

Это, с одной стороны, *внутреннее, конституционно-преобразовательное значение*, имея в виду, что важнейшей составляющей модернизации является обновление самой системы современного российского конституционализма, преодоление деформаций внутри всех основных компонентов системы конституционализма. Поэтому, как справедливо отмечал в одном из своих выступлений Председатель Конституционного суда Республики Армения профессор Г. Г. Арутюнян², конституционную диагностику социально-экономических и политических процессов в стране необходимо начинать с самой системы конституционализма.

Это тем более важно, если иметь в виду, что на постсоветском пространстве, не исключая и Россию, наблюдается очевидный дефицит конституционализма, и он (конституционализм) нередко оказывается в подчиненном положении к политической власти, интересам политической целесообразности. Применительно к этим странам

¹ Медушевский А. Н. Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы // Закон. 2013. №12. С. 52.

² Речь идет о выступлении профессора Г. Г. Арутюняна на Международной конференции «Общее и особенное в современном экономическом и конституционно-правовом развитии постсоветских государств» (Санкт-Петербург, 28 мая 2010 г.).

есть основания говорить о конституционных деформациях системного характера. Они имеют сферой своего распространения все основные компоненты современного конституционализма: а) *нормативный, представленный правотворчеством в различных формах его проявления на всех уровнях публичной власти (государственной и муниципальной)*. Свидетельством этого являются нестабильность законодательства, зачастую бессистемный характер внесения в него изменений¹, отсутствие должной межотраслевой, институциональной, иерархической системности в принимаемых нормативных правовых актах, зачастую низкий уровень правотворческой техники, что ведет к неясным формулировкам, а, в конечном счете, к неопределенности правовых норм и, соответственно, к их неконституционности с точки зрения соответствия требованиям ст. 19 Конституции РФ, и т. д. Особая роль в преодолении законотворческих деформаций, модернизации данной сферы государственно-властной деятельности принадлежит, естественно, Конституционному Суду РФ; б) доктринальный компонент конституционализма, представленный развивающимися современными конституционными идеями, теориями плюралистической демократии, обеспечения прав человека в соотношении с безопасностью общества и личности в условиях новых глобальных

¹ Это касается многих сфер законотворчества и конкретных законов. Например, с момента вступления в силу федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. №131-ФЗ по состоянию на 21.07.2014 г. в него были внесены изменения и дополнения 98 Федеральными законами (!); при этом корректировке подверглись более трети его нормативных положений (43 из 86 статей), причем нередко — по несколько раз: ст. 16 — более 16 раз; ст. 2, 11, 12, 13; 14 и 15 — более 8 раз; 40, 50, 52–54, 68, 79, 80, 83 — более 6 раз; 84, 102, 106, 108, 109, 110, 123, 124, 125, 139, 143, 144, 154 — более 5 раз и т. д. Одновременно указанный Федеральный закон был дополнен новыми статьями (ст. 131, 132, 141, 151, 161, 18.1, 43.1, 74.1, 82.1). При этом очередным этапом кардинальных изменений в системе местного самоуправления стал Федеральный закон РФ от 23.06.2014 №165-ФЗ. Можно ли в этом случае говорить о выверенности муниципальной реформы, стабильности развития местного самоуправления?

вызовов и угроз, функционирования правового социального государства в коллизионном сочетании с конституционными ценностями рыночной экономики, современных закономерностей государственно-управленческой централизации в соотношении с публично-властной (государственной и муниципальной) децентрализацией и т. д.; в) *правоприменительная практика* (онтологический компонент конституционализма), где конституционные деформации особенно очевидны и напрямую ведут к нарушениям прав и свобод граждан, влияют на эффективность деятельности органов государственной и муниципальной власти, их должностных лиц, решение конкретных программ и задач социально-экономического развития. Преодоление этих конституционных в своей основе деформаций — задача не только судебных, но всей системы правоохранительных, контрольных (государственных и общественных) органов и институтов; г) *мировоззренческо-идеологический компонент*, для которого особое значение имеют конституционные ценности равенства, добра и справедливости, уважения к памяти предков, патриотизма и национального достоинства личности, сочетания личных и государственных интересов и т. д., подвергнутые в известный период нашей недавней истории глубокой эрозии и нравственно-правовой инфляции. Преодоление этих конституционных деформаций — важная составляющая единых для общества и государства задач и планов современной модернизации.

С другой стороны, конституционная природа модернизационных процессов имеет внешнее, регулятивно-ориентирующее значение для развития социально-политических, экономических модернизационных процессов. Речь идет о необходимости наполнения надежными конституционными ориентирами — в виде заложенных непосредственно в Основном Законе, а также получивших обоснование в решениях Конституционного Суда, конституционных ценностей и принципов — всех направлений

и сфер модернизационных процессов. В этом плане сама по себе модернизация как динамический процесс глубинных преобразований социально-экономической, государственной, общественной жизни нуждается в конституционализации, ее осуществлении на основе и в соответствии с ценностями современного конституционализма.

При выработке направлений, методологии и организационно-правового инструментария развития российской государственности важно учитывать, что государственно-модернизационные процессы имеют в своей основе конституционно-правовое содержание, относятся к сфере конституционной проблематики, а потому, следовательно, должны быть реализованы в согласии с требованиями Конституции в их адекватной интерпретации КС РФ, т. е. должны протекать в соответствии с принципами и ценностями российского конституционализма.

Конституционное обоснование процессов модернизации российской государственности имеет сложный, многослойный и многоуровневый характер. Оно определяется, *во-первых*, уже самими целями и задачами государственно-модернизационных процессов, направленных на формирование эффективной, гибкой с точки зрения потребностей государства и общества политической системы, современной, опирающейся на широкое применение инновационных методов экономике и качественной системы социального обслуживания населения, способной оперативно и в полном объеме удовлетворять основные жизненные потребности граждан, т. е., в конечном счете, на обеспечение достойной жизни и свободного развития всех и каждого членов общества в едином Российском государстве.

Во-вторых, конституционный характер модернизации вытекает из объективной широты ее охвата, в который входят все основные сферы жизнедеятельности личности, общества и государства, включая производственно-трудовые отношения, здравоохранение, обра-

зование, науку, культуру, которые одновременно попадают — непосредственно или, в конечном счете — и в сферу конституционно-правового воздействия.

В-третьих, конституционное содержание модернизации обусловлено характером и глубиной проводимых преобразований, которые не только напрямую связаны с формированием адекватной потребностям современного исторического этапа развития России политико-правовой и социально-экономической программы реализации основ конституционного строя, но и предполагают выработку принципиально новых правовых моделей организации политических, социальных, экономических и иных общественных отношений, которые позволили бы как можно более полно раскрыть внутренний потенциал каждой конкретной личности и общества в целом.

В-четвертых, для конституционного обоснования модернизации российской государственности имеет значение и то, что средства ее реализации могут и должны быть правовыми, а значит — конституционными. Речь в данном случае идет не только о соблюдении при выработке тех или иных модернизационных решений принципов верховенства и прямого действия Конституции как Основного Закона государства и общества — это естественным образом предполагается, — но и о том, что Конституция и система конституционализма в целом имеют серьезный внутренний потенциал для поиска наиболее оптимальных юридических методов и средств достижения преобразовательных целей, преодоления социальных конфликтов, коллизий, противоречий.

В этом плане конституционная модернизация имеет не столько пространственные (количественные), сколько качественные характеристики юридизации общественных отношений, в особенности — *юридизации свободы, власти, собственности* как основополагающих компонентов современных социально-политических и экономических систем, составляющих фундаментальную основу предме-

та конституционно-правового регулирования. Именно в этом конституционном треугольнике («власть–свобода–собственность») проявляются наиболее значимые социальные, экономические, политические истоки конституционного развития общества и государства. Соответственно, Конституция как Основной Закон имеет для уяснения и развертывания конституционной модернизации в стране основополагающее значение.

1.2. КОНСТИТУЦИЯ — НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ ОСНОВА МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В основе понимания данного тезиса лежат, прежде всего, сущностные характеристики Конституции, предопределяющие нормативно-правовой потенциал данного документа как инструмента социально-политических и правовых модернизационных процессов. При наличии различных подходов к анализу данного вопроса нельзя не признать, что само назначение, действенность Конституции определяется тем, в какой мере она может выполнять назначение политико-правового средства согласования несопадающих интересов различных социальных групп и политических сил общества, правовой базы достижения согласия и гражданского мира. Этим, в конечном счете, предопределяются основополагающие социально-правовые характеристики Конституции России как, своего рода, юридического зеркала, отражающего внутреннее состояние духовных сил многонационального народа, и это напрямую связано с пониманием сущности современной Конституции России.

Не подвергая сомнению различные, ранее высказывавшиеся соображения о сущности данного документа, представляется важным учитывать, что глубинная природа Конституции как политико-правового явления, при-

званного отражать важнейшие характеристики общества, государства и личности в их соотношении и взаимосвязях, предопределяет необходимость восприятия этого явления во всей его многоплановости и противоречивости, когда сущность Конституции раскрывается посредством реальных общественных отношений, коренится в сложившемся соотношении социальных сил как носителей конституционно значимых для общества политических интересов, социальных ценностей, идеалов и целей. Поскольку эти отношения определяются большой динамикой, политической конкуренцией, борьбой (и не только в рамках избирательных, парламентских процедур), основное предназначение Конституции состоит в обеспечении согласованного взаимодействия, достижении баланса интересов посредством установления адекватного общественной практике и эффективного механизма разрешения возникающих в обществе на каждом новом этапе его развития социальных, политических, экономических противоречий.

Именно социальные противоречия лежат в основе сущностных характеристик Конституции, отражающих в том числе политико-правовой процесс конституционной модернизации. Собственно, конституционная модернизация и есть, в конечном счете, процесс преодоления противоречий социальной и правовой действительности на основе баланса внутренне противоречивых начал Конституции, проявляющихся, с одной стороны, в тенденции к динамизму и, с другой, — к стабильности. Более того, и сам процесс конституционного регулирования общественных отношений опосредован этими началами.

В соответствии с этим важно учитывать, что глубинная природа Конституции как политико-правового явления, призванного отражать важнейшие характеристики общества, государства и личности в их соотношении и взаимосвязях, предопределяет необходимость оценки конституционных явлений во всей их многогранности

и противоречивости, когда сама сущность Конституции может рассматриваться как: *во-первых, порождение* глубинных социальных, экономических, политических противоречий, сложившихся на момент ее разработки и принятия; *во-вторых, отражение* и, в какой-то мере, позитивное закрепление, признание этих противоречий как неизбежных, требующих своего разрешения; *в-третьих, закрепление* на высшем уровне юридических механизмов преодоления соответствующих противоречий, конфликтов и коллизий, нормативно-правовое моделирование развития общества и государства в соответствии с провозглашенными конституционными целями, признаваемыми ценностями и идеалами¹.

Данный подход позволяет выявить конституционные истоки стабильности и динамизма, являющиеся отражением состояния реальных общественных отношений как предмета конституционно-правового регулирования. Это тем более важно, имея в виду, что новая система социально-правовых ценностей, характерная для Конституции РФ 1993 г., как и сущностные характеристики последней, являются итогом сложных, противоречивых процессов не столько согласования несовпадающих интересов (что в классическом варианте определяет сущностные начала конституционных актов), сколько борьбы, дошедшей до военного противостояния различных политических сил на изломе эпох — при переходе к новой политической и экономической организации постсоциалистического общества.

С учетом отмеченного методология познания не только сущности Конституции, но и оценка отдельных ее

¹ При этом Конституция РФ закрепляет — хотя бы попутно отметим — как универсальные механизмы разрешения социальных противоречий (например, принцип разделения властей, причем как по горизонтали, так и по вертикали; сочетание конституционных начал правового государства с принципами социальной государственности и т. д.), так и специальные институты, особое место среди которых занимает Конституционный Суд РФ.

положений, норм и институтов, «работающих» в новых, современных условиях, существенно отличных от обстановки начала 90-х гг. прошлого века, с неизбежностью предполагает необходимость сочетания догматического изучения нормативно-правовой, публично-властной составляющей конституционализма, имеющей тенденцию к стабильности правовой формы, с социологическим, историческим, нравственно-этическим, философско-мировоззренческим аспектами исследования соответствующих явлений конституционно-правовой действительности в их динамике. Только на базе и с использованием соответствующих подходов становится возможным выявление и оценка внутренних связей, общих закономерностей и социокультурных характеристик Конституции, принятой в одних исторических условиях и работающей, получающей реализацию как юридический акт — в других. Поэтому главный методологический вопрос, возникающий при анализе любой конституционной системы в контексте глобальных и весьма динамичных процессов, обновления современного мира, — это культурно-исторический, национально-специфический аспект при оценке и применении универсальных юридических механизмов реализации общепризнанных конституционных ценностей.

Социокультурный анализ сущности и регулятивной роли Конституции предполагает необходимость формирования новых подходов, связанных в частности с пониманием характера и структуры конституционно-правовых реалий, выявлением ценностного значения отдельных компонентов соответствующей структуры в их диалектическом единстве и противоречивости. Речь идет, в том числе, и об анализе бытия, онтологии современной конституции как отражении единства ее институционных, доктринальных, мировоззренческих, культурологических характеристик и, естественно, практики реализации, равно как и правовых средств, механизмов ее охраны.

Поэтому реализация соответствующего методологического подхода, надо полагать, требует не только отказа от отождествления Конституции с ее достаточно стабильным формально-юридическим (текстовым) выражением, но и осмысления того, что лежащие в основе конституционного регулирования объектно-субъектные характеристики социальных противоречий во многом обусловлены характером, содержанием и сбалансированностью основополагающих социально-правовых ценностей в их конкретном социально-историческом контексте.

При всем многообразии, многоплановости проблематики, охватываемой онтологией Конституции, представляется, что такими «ценностями бытия Конституции», имеющими в системе современного конституционализма, по сути, универсальное значение, являются *власть, свобода, собственность*, которые как раз и являются внутренним источником динамики конституционного развития. Одновременно именно в этом конституционном треугольнике («власть–свобода–собственность») проявляются наиболее значимые социальные, экономические, политические противоречия, определяющие, в конечном счете, глубинные (сущностные) начала правовой организации общества и государства. Конституция при таком ее измерении может рассматриваться как порождение и своего рода нормативный правовой код разрешения противоречий между властью, собственностью и свободой на основе сочетания стабильности данного политико-правового документа и динамизма самой жизни, изменения ее фактической конституции.

Понимание Конституции как документа, впитавшего в себя все многообразие социальных противоречий и в концентрированном виде выразившего вариативный набор возможных моделей развития общества, а также призванного конституционно-правовыми средствами способствовать (как реально действующий, работающий акт) разрешению таких противоречий и возмож-

ности выбора наиболее оптимальных путей модернизации при переходе к качественно новым направлениям социально-экономического и политического развития общества и государства — все это и означает, что Конституция по самой своей сути выступает предпосылкой, идеальным итогом и институционной основой модернизации.

Особенно отчетливо это проявляется на уровне конституционно-правового сознания, как отображения конституционной культуры общества, важнейшим элементом которого выступает конституционная идеология. Ее функциональный потенциал применительно к рассматриваемой проблематике заключается в вытекающем из непосредственного действия Конституции, прямом влиянии данного документа на формирование конституционной доктрины модернизации российской государственности, представляющей собой систему взглядов, идей и принципов, опосредующих отношение к социально-экономическому, политическому, социокультурному содержанию и юридическому (конституционно-правовому) оформлению преобразований общества и государства, определяющих стратегию развития российской государственности, роль Конституции в этих процессах.

Конституционная доктрина модернизации государственности не является абстрактно-умозрительной конструкцией; она имеет, в своей основе, фактические конституционные отношения и их формально юридическое выражение, что в своем единстве предопределяет конституционно допустимые, нормативно определенные модели развития общества и государства.

Таким образом, Конституция и вытекающая из нее, а также получающая развитие в решениях Конституционного Суда РФ конституционная доктрина модернизации государственности выступает *нормативно-доктринальной основой* формулирования, реализации, оценки, корректи-

ровки и изменения тактических и стратегических решений, направленных на преобразование общества и государства.

Одновременно Конституция является *ценностно-нормативной основой модернизации государственности*. Будучи актом высшей юридической силы, она является высшим выражением ценностно-правовой системы общества, которая, получая свое конституционное оформление, оказывает на общество и государство аксиологическое воздействие посредством норм-принципов, основ, конституционных презумпций и других положений Конституции наиболее общего характера, в которых проявляются глубинные характеристики, сам дух Основного закона.

Поскольку Конституция является отражением сегодняшней жизни, социальной действительности, и одновременно она несет на себе печать национальных традиций, истории и условий ее принятия, *главный методологический вопрос, возникающий при анализе духа Конституции в отношении с ее текстом — это конкретно-исторические, социокультурные начала ее понимания, толкования и реализации*. Никакая рациональная формально-юридическая аргументация не может быть свободной от национальной культуры и нравственности, ценностных характеристик правовых и социальных явлений.

Особую актуальность это приобретает в современных условиях системного кризиса конституционализма, который характеризуется не только стремительностью изменения политических, социально-экономических начал государственной и общественной жизни, но и размытием, подрывом традиционных нравственно-этических основ современного общества, стремлением навязать и возвести на конституционный уровень новые так называемые ценности «сексуальных свобод», «гей-равноправия» и т. п. Вместе с тем при всем том, что имеется немало научных разработок о социокультурных началах права,

соотношении права и нравственности и т. п.¹, вопрос о конкретных механизмах и самой практике включения духовно-нравственных ценностей в систему действующего законодательства остается весьма актуальным. Пока, надо признать, имеют место лишь отдельные и довольно робкие попытки позитивной юридикации выраженных в духе Конституции нравственных ценностей, их правового обеспечения как необходимых регуляторов практической жизни².

В этих условиях объективно актуализируется проблема выработки новых философско-мировоззренческих основ современного конституционализма, очевидной становится необходимость обогащения догматических методов оценки нормативно-правовой действительности социологическим, историческим, философско-мировоззренческим, нравственно-этическим методами познания сложных, метасистемных по своей природе, явлений конституционно-правовой жизни. Только на этой основе становится возможным выявление глубинных внутренних связей, общих закономерностей и социокультурных особенностей современного конституционализма, в том числе — сквозь призму соотношения буквы и духа национальной Конституции³.

Вполне уместно вспомнить в связи с этим библейское понимание соотношения внешней (юридической) формы и внутреннего (духовного) начала закона: «Закон дан чрез

¹ См., напр.: Мальцев Г. В. Нравственные основания права. М.: Изд-во СГУ, 2008; Лукашева Е. А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение. М.: Норма, 2013.

² К таковым можно отнести принятые в ряде субъектов Российской Федерации специальные законы об охране личной и общественной нравственности, защите детей от пропаганды гомосексуализма и т. п. (это, например, Санкт-Петербург, Республика Дагестан, Республика Саха (Якутия), Алтайский край, Красноярский край и некоторые др.).

³ См. об этом подробнее: Бондарь Н. С. Буква и дух российской Конституции: 20-летний опыт гармонизации в свете конституционного правосудия // Журнал российского права. 2013. №11. С. 5–17.

Моисея, благодать же и истина произошли чрез Иисуса Христа» (Евангелие от Иоанна. Глава I. Стих 17). В Конституции также органически присутствуют эти два начала: а) юридическая энергия, закон как воплощение политической воли законодателя (Моисей, в соответствии с «Ветхим заветом», есть законодатель-пророк); б) правовой свод духовных ценностей общества, основанный на «благодати», «истине». В этом находит свое отражение коллизийное, порой весьма противоречивое сочетание формально-юридических и нравственно-этических, культурологических начал Конституции, в основе чего лежит единство стремящегося к стабильности нормативного текста и развивающегося в исторической, социокультурной перспективе его духовного наполнения.

С учетом этого необходимо подходить и к оценке возможных способов и направлений развития, модернизации Конституции как уникального явления не только государственно-правовой, но и социокультурной жизни. В то же время это не должно порождать некий радикализм в отношении текста Конституции; следует со всей определенностью подчеркнуть, что конституционная модернизация не сводится к изменению самой по себе Конституции. Это тем более важно иметь в виду, учитывая активизацию в последнее время дискуссий на эту тему, участвовавшие призывы к пересмотру текста Конституции РФ 1993 г. Очевидно, что в рамках общих проблем конституционной модернизации российской государственности этот вопрос не может быть оставлен без внимания.

1.3. ВОЗМОЖНА ЛИ МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИИ БЕЗ ПЕРЕПИСЫВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ТЕКСТА?

В последнее время, в том числе в связи с 20-летним юбилеем российской Конституции, заметно актуализиро-

вались конституционно-правовые проблемы, причем не только в связи с их обсуждением в рамках научных дискуссий (что само по себе тоже важно), но соответствующие вопросы как бы незаметно переключались со страниц научных изданий в общественно-политическую жизнь страны, привлекли внимание политиков и широкой общественности, стали заметным фактором политико-правовой жизни общества.

Вполне естественно, что в условиях политического и идеологического плюрализма проблемы конституционного будущего России, имеющие, естественно, не только формально-юридическое значение, могут по-разному оцениваться. Очевидно, что в данном случае речь идет об оценке действующей Конституции России 1993 г. на предмет ее соответствия сегодняшним условиям социально-экономического, политического развития общества. Может ли она эффективно выполнять свое назначение Основного Закона общества и государства или же конституционный текст следует «обновить», «трансформировать», «привести в соответствие» с сегодняшними реалиями нашего развития? В рамках развернувшейся дискуссии, с одной стороны, отстаивается идея незыблемости Конституции, в особенности тех ее положений, которые определяют основы конституционного строя, а также права и свободы человека и гражданина¹; с другой стороны, имеется немало «трансформаторов» текста Конституции: как умеренных, предлагающих внести определенные поправки, так и радикальных, которые определенно считают, что наиболее целесообразным вариантом является осуществление глубокой конституционной ре-

¹ См., напр.: Интервью с Председателем Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькиным // Юридический мир. 2013. №12. — С. 4-9; Бондарь Н. С. Конституция России: стабильность и (или?) динамизм // Там же. С. 10-20; Шахрай С. М. О Конституции: Основной Закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М.: Наука, 2013.

формы и, в конечном счете, разработка и принятие новой Конституции¹.

При всей важности научных дискуссий и многообразии оценок конституционного развития России нельзя не признать, что в плане правовой стратегии, пожалуй, главное, в чем, безусловно, нуждается наше общество — это предсказуемость, научная обоснованность, политическая выверенность перспектив конституционного будущего (как бы кому-то не хотелось это подвергнуть сомнению, вернуться в наше недавнее прошлое с его непредсказуемыми перспективами).

В связи с этим вполне закономерно возникает вопрос: *являются ли поправки и (или) пересмотр Конституции единственным способом ее модернизации?* Как эти процессы соотносятся с требованием нерушимости Основного Закона?

В том, что с экономическим, политическим развитием, изменением социальной действительности неизбежно меняется соотношение юридической и фактической конституции, нет сомнений. В этом смысле «отставание» ранее выработанного текста Основного Закона от реальных условий динамично развивающегося общества и государства вполне естественно. Уже по этой причине сам по себе текст конституции никогда и ни в одном государстве, включая и те, где действуют так называемые «жесткие» конституции, не рассматривался и не может рассма-

¹ См., напр.: Авакьян С. А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. №9; Авакьян С. А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. №2; Боброва Н. А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. №3; Бутусова Н. В. О модернизации российской Конституции (цели, задачи, пути осуществления) // Конституционное и муниципальное право. 2013. №1; Дмитриев Ю. А. Можно ли повысить демократический потенциал действующей Конституции Российской Федерации? // Государство и право. 2013. №12; Краснов М. А. Конституция для Акакия Акакиевича // Независимая Газета. 2012. 15 июня; Троицкая А. А. Круглый стол «20 лет Конституции РФ: вопросы эффективности и перспективного реформирования» // Конституционное и муниципальное право. 2013. №7.

триваться с позиций неприкасаемости, недопустимости внесения изменений. Другое дело, что соответствующие изменения, поправки — и это тоже общая, универсальная характеристика современного конституционализма — должны соотноситься с требованиями стабильности конституции, нерушимости ее основополагающих начал.

Наша Конституция 1993 г. также не является, как это неоднократно отмечалось, в том числе на высших политико-правовых уровнях¹, священным, неприкасаемым документом. Странно было бы рассматривать текст Основного Закона, который спешно разрабатывался в условиях острого политического и военного противостояния в обществе, в сложнейших внешнеполитических условиях конституционного становления новой государственности после геополитической трагедии распада Союза ССР, принятым «на все времена».

Но какие изменения текста Основного Закона России 1993 г. возможны и необходимы, в том числе в порядке реализации модернизационных планов развития общества и государства? В какой мере следует учитывать при поиске ответа на этот вопрос не только политические, но и формально-юридические, конституционно-правовые аспекты? Для уяснения данной проблемы необходимо, прежде всего, внимательно проанализировать... сам текст действующей Конституции, ее весьма тонкий *подход к принципу нерушимости Основного Закона*. В этом плане при анализе текста Конституции РФ, как правило, обращается внимание лишь на недопустимость пересмотра ее глав 1, 2 и 9. Не умаляя значения соответствующих положений Конституции (ст. 135), следует признать, что в ча-

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 декабря; Нарышкин С. Е. Конституция как идея // Российская газета. 2013. 10 апреля; Зорькин В. Д. Наша Конституция оказалась очень добротной и эффективной. Интервью // Российская газета. 2008. 12 декабря; его же: Россия должна взять правовой барьер: к двадцатилетию Конституции Российской Федерации // Журнал конституционно-го правосудия. 2013. №6.

сти конституционного обеспечения принципа нерушимости Основного Закона есть и другие положения, имеющие принципиальный характер и требующие специального толкования.

В частности, анализ главы 9 свидетельствует о том, что *вмешательство в текст Конституции допускается в двух формах: это, во-первых, поправки и, во-вторых, пересмотр*. Пересмотр предполагает, в конечном счете, как известно, принятие новой Конституции. А как необходимо толковать конституционное понятие «поправки» («конституционные поправки»)? Возможно ли с помощью «поправок» внести любые иные изменения в текст Конституции, кроме связанных с пересмотром глав 1, 2 и 9, в том числе, например, дополнить новыми нормами, институтами и, соответственно, новыми главами? Этот вопрос, не исключаю, может стать предметом официального (либо казуального) толкования Конституционного Суда РФ. Поэтому, как судья Конституционного Суда, ограничусь лишь общими соображениями, вытекающими из систематического (в сочетании с грамматическим) толкования конституционно значимых понятий «поправки», «дополнения», «изменения» Конституции.

Характерно, что те авторы, которые предлагают, например, проекты «новых глав Конституции Российской Федерации» (речь идет в данном случае о проекте, подготовленном авторским коллективом под руководством О. Г. Румянцева), не квалифицируют их как «поправки» к Конституции, а говорят об «изменении текста», «развитии и реформировании Конституции»¹. И это вполне логично: понятие «поправить» в русском языке имеет достаточно определенный, более конкретный (по сравнению с понятиями «изменение», «развитие») смысл, означающий

¹ См.: Румянцев О. Г. 20-летие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. №2.

— «исправить», «улучшить», «выпрямить»¹. Из самого текста Конституции, грамматического толкования соответствующего понятия вытекает, что *поправки к Конституции* должны касаться конкретных вопросов, относиться к отдельным нормам и институтам конституционного права, нуждающимся в «улучшении», «исправлении»; в политико-правовом лексиконе такая форма вторжения в текст Конституции получила определение «точечных» изменений², которые вполне возможны. Но они могут приниматься лишь тогда, когда по тем или иным причинам (как правовым, формально-юридическим, так и политическим, что тоже не исключается и вполне соответствует самой природе Конституции как политико-правового документа) необходимость «исправления» текста Конституции не может быть проигнорирована конституционным законодателем. Это подтверждается и новейшей практикой конституционного развития России: при всем многообразии оценок, касающихся принятых в 2008 г.³ и недавно, в феврале 2014 г.⁴, поправок к Конституции 1993 г., все они соответствуют указанным требованиям, в том числе основаниям и предпосылкам внесения поправок в действующую Конституцию РФ.

При этом, как представляется, необходимо различать, с одной стороны, *формальные*, в том числе политико-правовые, и, с другой стороны, *материальные осно-*

¹ См.: Даль В. И. Толковый словарь русского языка. Современная версия. М.: Эксмо-пресс, 2000. — С. 506.

² См., напр.: Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма, 2011. — С. 24.

³ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. №6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» // СЗ РФ. 2009. №1. Ст. 2; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. №7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. №1. Ст. 2.

⁴ См.: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. №2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. №6. Ст. 548.

вания и предпосылки изменения, модернизации Конституции. В первом случае — при наличии убедительных социальных, правовых, политических и иных причин и условий, свидетельствующих о необходимости корректировки, точечной правки текста Конституции — становится возможной постановка вопроса о внесении поправок в одну из глав (3–8) Конституции РФ (ст. 136). Во втором случае, при возникновении оснований для постановки вопроса о материальных основаниях и предпосылках модернизации Конституции речь уже должна идти о том, каковы механизмы обеспечения соответствия юридической Конституции как Основного закона развивающейся фактической конституции общества и государства.

Возможно ли, с учетом отмеченного, квалифицировать в качестве «поправок» те изменения, дополнения к Конституции, которые предлагаются, в частности О. Г. Румянцевым? Вопрос, думается, риторический. Ведь не случайно, подводя, своего рода, методологическую базу под авторский подход, в данном случае говорится не о поправках, а об «эпохе «развития» Конституции 1993 г.: «На дворе давно уже новая историческая эпоха реализации новой Конституции. А вслед дышит эпоха её развития, ибо социально-исторический контекст, в котором рождалась Конституция, меняется». Вполне естественно, что в рамках такого «широкого захода» трудно втиснуть в «прокрустово ложе» отдельных «поправок» те изменения, которые для автора представляются необходимыми. Поэтому они «помещаются» в новые самостоятельные главы: глава 2–1. «Гражданское общество»; глава 2–2. «Избирательная система и референдум»; глава 5–1. «Парламентский контроль»¹.

¹ Следует отметить, что данный проект (предложенный в качестве приложения к статье О. Г. Румянцева в Журнале конституционного правосудия, 2014. №1), ранее уже был опубликован и получил определенную известность. См.: Потенциал развития Конституции: пути конституционной модернизации Российской Федерации. М.: Фонд конституционных реформ, 2013.

Не вдаваясь в конкретные содержательные характеристики предлагаемых новых глав, нельзя не поставить вопрос более общего плана, а именно: как они соотносятся с получившей обоснование в теории и практике современного конституционализма *доктриной нерушимости конституции*? Ее юридическим выражением является *установление пределов возможного пересмотра текста конституции*. При этом возможны, по крайней мере, два основных подхода к законодательному решению этого вопроса. Один из них — *предметный*, предполагающий указание в тексте конституции на те сферы (институты), которые составляют суть, основу конституционного правопорядка страны и которые не могут быть изменены путем внесения поправок в конституцию; такой подход, определяющий предметные (материальные) пределы пересмотра конституции, реализован, например, в Основном законе ФРГ, конституциях Мексики, Португалии, Италии и др. Иной подход — *структурный* (формально-юридический), он сводится к указанию на конкретные структурные части Конституции (главы, статьи), исключающие возможность внесения в них изменений. В Конституции РФ 1993 г. реализован именно этот, второй, подход: в основу ограничений на внесение в нее поправок положен такой формально-определенный критерий, как указание на конкретные главы, которые не могут быть пересмотрены (1, 2 и 9).

Но есть ли основание предполагать, что данный подход исключает и содержательные, предметно-материальные начала (критерии) нерушимости Конституции? Можно ли его рассматривать, например, как не исключающий включение (посредством поправок!) новых глав и, таким образом, допускающий вторжение в содержательные характеристики тех институтов, которые закрепляются в соответствующих «запретных» для пересмотра главах? По логике позиции О. Г. Румянцева, это возможно.

По-другому трудно оценить, например, главу 2–1 «Гражданское общество»; даже без анализа содержания конкретных положений, которые предлагается включить в эту главу, очевидным представляется тот факт, что вопросы гражданского общества не могут не затрагивать, не вторгаться в институты конституционного строя, а также в институты прав и свобод человека и гражданина. Ведь и конституционный строй есть ни что иное как государственно-правовое выражение гражданского общества, а само гражданское общество — основанная на самоорганизации социально-экономическая и политическая сфера достижения баланса частных и публичных интересов на основе требований социальной справедливости, защиты прав и свобод как высшей ценности гражданского общества; под основами же конституционного строя в этом случае следует понимать находящиеся под повышенной правовой защитой сущностные социально-политические и конституционно-правовые установки демократической организации гражданского общества, его взаимоотношений с человеком и гражданином¹.

Поэтому тот факт, что Конституция РФ формально устанавливает запрет на пересмотр своих конкретных глав (ч. 1 ст. 135) его (запрет) необходимо воспринимать в нормативном единстве с предметным содержанием этих глав, в частности с учетом содержательных характеристик норм и институтов основ конституционного строя, прав человека и гражданина. В этом плане предлагаемые новые главы (2–1 «Гражданское общество», 2–2 «Избирательная система и референдум») лишь «арифметически», в цифровом выражении «не противоречат» требованиям ст. 135 (ч. 1), но они не согласуются с предметно-материальными критериями не-

¹ См.: Бондарь Н. С. Конституционный строй как государственно-правовое выражение гражданского общества // Конституционное развитие России. Межвуз. сб. научн. статей. Саратов: 2003. Вып. 4. С. 62–81.

рушимости Конституции 1993 г., вытекающими из главы 9 Конституции и действующими в нормативном единстве с главами 1, 2 Основного Закона, со всей системой конституционно-правового регулирования.

Что же касается оценки содержания конкретных положений, предлагаемых в рамках проектов указанных глав Конституции, то многие из них, безусловно, заслуживают внимания, могут быть предметом доктринального обсуждения. Более того, широкие научные дискуссии по вопросам, прямо или косвенно затрагивающим конституционно-правовую проблематику гражданского общества, избирательной системы, парламентского контроля, были начаты не сегодня; известно, например, что в период конституционных реформ начала 90-х гг. предлагались конкретные проекты Конституции, которые включали, в том или ином варианте, и предлагаемые положения. Подтверждением этого является, кстати, и тот факт, что к разработке предложенных проектов был привлечен широкий круг видных ученых-конституционалистов (в приложении к проектам каждой главы Конституции они указаны).

В этом плане, не подвергая сомнению само по себе содержание отдельных положений (и не считая необходимым на этом останавливаться), представляется важным — в соответствии с основной идеей и целью данной публикации — обратить внимание на другой вопрос: если даже предположить, что изменения в обществе социального, политического характера, 20-летняя практика реализации Конституции 1993 г. подтверждают необходимость конституционно-правового обновления, то в каких формах возможны (юридически) и целесообразны (политически) эти процессы? Это неизбежно должно быть сопряжено с изменениями собственно текста Конституции, или же сама природа этого документа может (и должна?!) содержать имманентно присущие ей некие точки роста, механизмы саморазвития?

Как свидетельствует исторический опыт современного конституционализма, такие возможности развития, модернизации основных законов без вторжения в сам по себе текст конституции имеются. Они заложены, в частности, в институте конституционного правосудия. Показательны в этом плане слова **Уильяма Джозефа Бренна**на, одного из знаменитых судей Верховного суда США (в период с 1956 по 1990 г.): «Гениальность Конституции не в неизменности смысла, который она имела в мире, ныне ушедшем в далекое прошлое, но в способности ее основных принципов приспособляться к текущим проблемам и нуждам»¹. Эта мысль, как представляется, означает, что «гениальность конституции» необходимо определять не на основе текста, буквы, а духа этого уникального политико-правового акта, воплощением которого являются, прежде всего, принципы, основы, ценности, получающие нормативное признание на конституционном уровне. Именно в них заложен основной потенциал незыблемости конституции: в силу самой специфики своей политико-правовой природы они не подвластны законодателю. Но они могут развиваться, обогащаться, в частности с помощью средств конституционного нормоконтроля, вместе с развитием общества и государства, с изменением конкретно-исторических условий конституционного развития страны.

Обладает ли такой «гениальностью» наша Конституция? Предусматривает ли она механизмы своего собственного развития, нормативной модернизации, в том числе без изменения (дополнения) текста конкретных статей, глав Основного Закона? Представляется, что есть все основания для положительного ответа на эти вопро-

¹ Речь У. Д. Бреннана в университете Джорджтауна. Цит по: Лахути Нодар. Правила жизни Уильяма Бреннана // Право. Ru. 05.08.2013. Об истории развития идей «живой конституции» см.: Берлявский Л. Г. Концепция «живой конституции» в Соединенных Штатах Америки // Конституционное и муниципальное право. 2014. №2. С. 14–18.

сы, и они (эти ответы) коренятся в функционировании такого уникального института современной демократической государственности, как институт конституционного правосудия.





2. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИОИСТОРИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИИ, ГЕНЕРАТОР «ЖИВОГО» КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

При всем многообразии мнений на предмет внесения изменений в текст Конституции РФ (вплоть до принятия нового Основного Закона), такие подходы, как правило, объединяет одно: отрицание или, в лучшем случае, молчаливое игнорирование возможности влияния Конституционного Суда на Конституцию, на ее модернизационное развитие. Между тем, возможность такого влияния — одна из фундаментальных особенностей кельзеновской (континентальной) модели конституционного правосудия, что способно существенным образом оказывать воздействие на развитие, преобразовательные процессы всей конституционной системы соответствующих стран, включая Россию.

2.1. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД — ХРАНИТЕЛЬ И МОДЕРНИЗАТОР РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Реализованная в России модель сильной конституционной юстиции является залогом активного влияния Конституционного Суда РФ не только на систему действующего законодательства (имея в виду нормоконтрольные полномочия по обеспечению соответствия нормативных правовых актов Конституции), но и на саму Конституцию, на развитие всей системы российского конституционализма.

Уже поэтому модернизационное развитие Конституции не может сводиться только к внесению в нее текстовых изменений. Модернизация (фр. — *moderniser*), как известно, представляет собой процесс изменения того или иного

явления (объекта) соответственно требованиям современности, когда вводятся различные усовершенствования¹. Соответственно, когда речь идет о модернизации Конституции, то предполагается ее постепенное преобразование под влиянием «требований современности», общественного развития. Фактическая конституция как выражение соотношения социальных сил с точки зрения реальных (а не формально-юридических) характеристик суверенитета, власти, собственности, свободы в обществе, подвержена изменениям даже при неизменном тексте юридической конституции. Конституционный Суд же при разрешении дел о конституционности закона или при толковании Конституции (официальном либо казуальном) выявляет такие изменения (далеко не всегда лежащие на поверхности социально-политической действительности) и фиксирует преобразованную реальными процессами общественного развития социально-политическую обязательность, своего рода, фактическую нормативность, влияющую, в свою очередь, на формирование правовой нормативности, которая предшествует законодательной нормативности и естественным образом влияет на содержание (толкование) соответствующих положений Конституции.

В этом, в конечном счете, и заключается преобразовательная функция конституционного правосудия, получающая все более широкое признание у современных исследователей и подмеченная еще Н. И. Лазаревским, который считал, что «судебный контроль изменяет самый характер Конституции»². Созвучные идеи находим у Г. Ел-

¹ См.: Современный словарь иностранных слов. 3-е изд. М.: Русский язык, 2000. С. 388.

² Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 1. С. 435. Подробнее см. об этом, напр.: Митюков М. А. О преобразовании Конституции Российской Федерации // Конституционное развитие России: Межвуз. сб. науч. статей. Вып. 4. Саратов, 2003. С. 30–39; Он же. Преобразование — оптимальный вариант развития Конституции Российской Федерации // Конституция как символ эпохи / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2004. Т. 1. С. 20–30.

линека, который писал по этому поводу: «Что для данного времени является противным государственным установлениям, то в следующую эпоху представится согласным с государственными установлениями; таким путем конституция преобразуется по мере того, как изменяется ее интерпретация. И не только законодатель может вызвать такое преобразование; практика... судебных учреждений может это сделать и, действительно, делает»¹. В этом плане примечательной является оценка деятельности Конституционного Суда РФ, высказанная профессором В. В. Лазаревым, как носящая ярко выраженный «инновационный характер»²; с ее помощью обеспечивается инновационное развитие не только собственно тех областей правового регулирования, которые попадают в предметную сферу конституционно-судебного контроля, но и самих по себе конституционных норм и институтов, принципов, целей.

Современность ставит перед конституционным правосудием новые трудные модернизационно-преобразовательные задачи. На их решение все более ощутимо влияют общие тенденции мирового развития конституционализма, в том числе процессы правовой глобализации, с одной стороны, и объективное усиление в этих условиях (в качестве противовеса первым) социокультурных факторов национального конституционного развития, защиты государственного суверенитета, с другой. В этом плане конституционное правосудие — в отличие от других форм судопроизводства — объективно обречено на необходимость осуществления своих функций в тесном единстве нормативно-правовых (позитивистских) оценок и широких социокультурных подходов как при анализе обстоятельств и условий социальной

¹ Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования / Под ред. и со вступ. Ст. Б. А. Кистяковского. СПб., 1907. С. 12–13).

² См.: Лазарев В. В. Инновационная деятельность Конституционного Суда Российской Федерации как разновидность практики конституционализма // Судья. 2013. №12. Декабрь. С. 33–38.

действительности, в которых реализуются проверяемые на соответствие Конституции РФ нормы текущего законодательства, так и при оценке самих по себе проверяемых нормативных правовых предписаний: ведь глубинное содержание последних невозможно уяснить без учета конкретно-исторических условий возникновения, принятия этих норм (историческое толкование), особенностей их действия во всей системе как юридического, так и иных форм нормативного (нравственно-этического, конфессионально-религиозного и т. п.) регулирования в национально-специфических условиях нашего общества и государства (систематическое толкование) и т. д.

Соответственно, своего рода рефлекторной реакцией конституционного правосудия на столь сложные процессы, на динамизм современной эпохи является тенденция к перераспределению основных функций конституционного правосудия — *от чисто охранительной деятельности к активному использованию преобразовательного потенциала конституционно-судебной деятельности.*

Такое значение конституционного правосудия получает все более широкое, в том числе международное признание. Это и понятно: «Конституция, — указывается в Генеральном докладе XIV Конгресса Конференции европейских конституционных судов (Вильнюс, 3–6 июня 2008 г.), — без органа конституционного контроля, обладающего полномочиями констатировать противоречие обычных правовых актов конституции, есть *lex imperfecta*. Конституция становится *lex perfecta* только тогда, когда конституционный суд может признавать обычные законы противоречащими конституции... Только активная позиция конституционного суда обеспечивает реальную, а не предполагаемую имплементацию принципа верховенства конституции... Роль конституционного суда при обеспечении принципа верховенства конституции является основополагающей. Через конституционный контроль конституция, как правовой акт, превращается в "живое"

право»¹. Добавим — только через конституционный контроль конституционализм превращается в «живой» конституционализм.

Конституционно-судебный нормоконтроль является в этом плане одной из форм государственно-властного (конституционного) воздействия на те находящиеся в сфере конституционного воздействия общественные отношения, которые прямо соотносятся с наиболее важными вопросами организации социально-политической, экономической, социально-культурной, духовно-нравственной жизни общества. В связи с этим в рамках осуществляемой им деятельности для Конституционного Суда РФ становятся доступными сакральные, метаюридические пласты духа Конституции, содержащие высокий уровень концентрации политических, нравственно-этических, социокультурных истоков динамизма Основного закона, что достигается в силу особой юридической природы органа конституционно-судебного нормоконтроля и его решений.

Речь идет о том, что, *во-первых*, будучи, безусловно, органом судебной власти, в то же время Конституционный Суд — «больше, чем суд». Природа его деятельности не исчерпывается правоприменением, а в своих итогово-правовых характеристиках все более сближается с нормативно-установительной юридической практикой, с правотворчеством. *Во-вторых*, специфика «квазиправотворческой», динамически-интерпретационной деятельности Конституционного Суда РФ такова, что его решения, обладая нормативно-доктринальной природой, имеют предмет своего влияния и — одновременно — формой политико-правового бытия, прежде всего, нормативные величины наиболее высокого, абстрактно-

¹ См.: Генеральный доклад XIV Конгресса Конференции европейских конституционных судов (Вильнюс, 3–6 июня 2008 года) // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Ереван, 2008. Вып. 2–3. С. 110–111.

го уровня — общие принципы права, конституционные принципы, декларации, конституционные презумпции, статусно-категориальные характеристики субъектов конституционного права и конституционных явлений и т. п. В результате происходит *приращение и актуализация нормативного содержания отправных для правовой системы величин*, обеспечивается развитие сакрального духа Конституции, который не подвластен законодателю, он воплощается, прежде всего, в конституционных ценностях, принципах, основах и, как результат, происходит преобразование всей системы национального конституционализма.

Что же касается условий (предпосылок) социоисторической модернизации Конституции с помощью средств конституционного нормоконтроля, то в обобщенном плане это предполагает: а) учет органом конституционного правосудия социокультурных факторов национального развития, что ярко проявилось в деятельности Конституционного Суда РФ, например, при решении вопросов о конституционности создания религиозных¹, региональных² политических партий; б) историческое толкование конституционных норм, учет конкретно-исторических условий современного развития национальной государственности (без этого невозможной была бы, например, всесторонняя оценка института главы (руководителя) субъекта Российской Федерации на различных этапах его развития³); в) систематическое толкование, основанное на восприятии Конституции как единого, целостного документа, не имеющего пробельности и внутренней противоречивости; г) учет как универсальных ценностей современ-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ (далее в сносках — КС РФ) от 15 декабря 2004 года №18-П // СЗ РФ. 2004. №51. Ст. 5260.

² См.: Постановление КС РФ от 1 февраля 2005 года №1-П // СЗ РФ. 2005. №6. Ст. 491.

³ См., Постановления КС РФ: от 18 января 1996 года №2-П // СЗ РФ. 1996. №4. Ст. 409; от 21 декабря 2005 года №13-П // СЗ РФ. 2006. №3. Ст. 336; от 24 декабря 2012 года №32-П // СЗ РФ. 2012. №53 (ч. 2). Ст. 8062.

менного конституционализма, так и всей системы общепризнанных принципов и норм международного права, что напрямую вытекает из ч. 4 ст. 15 Конституции РФ; д) телеологическое толкование, анализ целей, на достижение которых была сориентирована Конституция и отдельные ее положения отцами-создателями этого акта.

Таким образом, посредством конституционного правосудия сам по себе российский конституционализм и его центральный нормативно-правовой элемент в виде Конституции актуализируются с учетом изменяющихся конкретно-исторических условий своего развития, благодаря чему существующая (система реальных отношений) и должная (юридическая конституция) сближаются, превращаясь в «живой» конституционализм. На этой основе становится возможным формирование нового, во многом уникального политико-правового явления конституционной государственности — *судебного конституционализма*¹. Исходные начала концепции судебного конституционализма проистекают из сущностных характеристик Конституции, с одной стороны, и конституционного назначения судебной власти (в особенности, конституционного правосудия), с другой.

Следует при этом отметить, что концепция «живого» (судебного) конституционализма не тождественна возникшей в свое время в системе общего (прецедентного) права теории «живой конституции». В данном случае речь идет о возможности социоисторического преобразовательного развития, во-первых, не только самой по себе Конституции, но всей системы конституционализма, и, во-вторых, не только с помощью судебно-нормоконтрольных (тем более — прецедентных) средств воздействия на Основной Закон, но и других, в том числе имеющихся в распоряжении

¹ Подробнее см.: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, 2011; его же: Российский судебный конституционализм: введение в методологию исследования. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 1. М.: Формула права, 2012.

законодательной власти средств развития Конституции. В связи с этим для понимания «живого» конституционализма важно, например, уяснение нормативно-правовых механизмов конкретизации Конституции, с помощью которых, отметим попутно, не только обеспечивается логическая завершенность конституционно-правового регулирования, его нормативная определенность, но одновременно гарантируется необходимая правоприменительная и толковательная ориентация, согласованность текущего отраслевого законодательства как с конституционными принципами, так и нормами международного права¹. В этом плане своевременная, последовательная конкретизация норм Конституции также является своеобразной (и весьма важной!) формой модернизации Конституции, в результате чего могут сниматься, в том числе, и те проблемы, которые порой предлагается решить путем внесения изменений (дополнений) в текст Конституции.

Что же касается роли собственно конституционного правосудия в социоисторической модернизации Конституции и формировании «живого» конституционализма, то в данном случае одинаково важно учитывать, по крайней мере, несколько моментов.

Во-первых, решения Конституционного Суда, обладая специфической природой (как особые виды судебных актов нормоустановительного характера), являются нормативной правовой основой формирования судебного конституционализма и, соответственно, всей системы российского конституционализма в целом. В этом проявляется их природа и назначение как *нормативно-правовой составляющей «живого» (судебного) конституционализма*.

¹ См.: Крусс В. И. Конституционная конкретизация как общий метод формирования системы российского законодательства // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: матер. междунар. симпози (Геленджик, 27–28 сентября 2007 г.) / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2008: Чернобель г. Т. Конституция и конкретизация // Журнал российского права. 2013. №3. С. 51.

Во-вторых, конституционное правосудие и его решения — один из важных источников развития современной конституционной доктрины модернизации российской государственности (*доктринальный компонент «живого» конституционализма*), что вытекает из нормативно-доктринальных характеристик решений Конституционного Суда.

В-третьих, Конституционный Суд РФ — своего рода, генератор конституционного мировоззрения, активный участник формирования новой конституционной культуры и, в конечном счете, конституционной идеологии современного российского общества и государства, что чрезвычайно важно, в том числе в связи с имеющимися предложениями пересмотреть текст статьи 13 Конституции РФ¹ (*идеологический компонент «живого» конституционализма*).

В-четвертых, «живой» конституционализм есть материализация конституционно-судебной практики, реального воплощения в жизнь требований верховенства Конституции, ее прямого действия, материализация конституционных ценностей в обществе и государстве (*материальный, онтологический компонент «живого» конституционализма*).

При этом генерирование «живого» (судебного) конституционализма, в режиме которого обеспечивается социоисторическое развитие Конституции, реализуется с помощью различных способов конституционно-судебного контроля в рамках определенных Конституцией полномо-

¹ См., напр.: Александров А. И. Конституция Российской Федерации и идеология государства в России — одно и то же // Судья. 2013. №12. С. 30–32; Из Конституции могут убрать 13-ю статью: о запрете государственной идеологии // slon.ru/fast/Russia. Не касаясь специального анализа этой проблемы, считаю возможным отметить, что альтернативой пересмотру Конституции (а только так можно изменить текст ст. 13, находящейся в гл. 1) могло бы стать официальное толкование данной статьи или, по крайней мере, отдельных ее положений Конституционным Судом РФ по запросу уполномоченных на то субъектов.

чий Конституционного Суда РФ. Это — толкование норм Конституции как форма ее преобразования без изменения текста, причем как официальное, так и казуальное толкование; разрешение конституционно-правовых споров о соответствии требованиям Конституции нормативных правовых актов, итоговим результатом чего является уяснение и истолкование прямых и обратных связей между положениями Конституции и текущим законодательством, их синхронизация в соответствии с требованиями иерархичности правовой системы, с одной стороны, и обогащение, наращивание нормативного потенциала конституционных принципов и норм, с другой; конституционное истолкование правовых норм отраслевого законодательства как специфическая форма квазиправотворческой деятельности; выработка органом конституционного контроля рекомендаций законодателю по совершенствованию правового регулирования, что вытекает из самой природы, особенностей юридической силы таких рекомендаций и т. д. В результате реализации соответствующих конституционно-судебных подходов обеспечивается последовательная гармонизация буквы и духа Конституции, приведение ее формально-юридического нормативного содержания независимо от времени и политических условий ее принятия в соответствие с реальными отношениями политического властвования, социально-культурными характеристиками общества и государства. Тем самым охрана Конституции, ее стабильность поддерживаются в органическом сочетании с динамизмом конституционной системы, что является подтверждением активной социокультурной роли конституционного правосудия как генератора «живого» (судебного) конституционализма.

В этом плане *практика конституционного правосудия объективирует и формально-юридическую природу, и социальную сущность Конституции* как правового акта высшей юридической силы и прямого действия, выступающего порождением, отражением и универсальным сред-

ством разрешения социальных противоречий. Благодаря этому как раз и становится возможным рассматривать Конституционный Суд в качестве важного инструмента социоисторической модернизации Конституции, института формирования в России «живого» конституционализма. Судебный конституционализм способствует утверждению и поддержанию конституционного правопорядка как высшего юридического выражения правовой демократической государственности, что обеспечивается путем придания ей качеств фактической (практико-прикладной) ценности, проникающей как в публично-властную деятельность, так и в процессы реализации прав и свобод человека и гражданина, во всю систему конституционного правопользования. С этих позиций «живой» (судебный) конституционализм может быть представлен как политико-правовой режим судебного обеспечения верховенства права и прямого действия Конституции, безусловного судебно-правового гарантирования конституционных ценностей на основе баланса власти и свободы, частных и публичных интересов, единства социокультурных и нормативных правовых факторов конституционализации экономического, социального, политического развития России как демократического правового государства.

Конституционное правосудие является важным гарантом «преобразовательно-динамической» стабильности Конституции России и закрепленных в ней основополагающих принципов, высших ценностей современного конституционализма. Важно при этом учитывать, что ценностная значимость присуща как Конституции в целом (имеются в виду прежде всего ее юридические свойства), так и конкретным нормам Основного Закона, которые являются в этом случае отражением фактически сложившихся и юридически признанных представлений о социальных приоритетах и наиболее оптимальных моделях обустройства общественной и государственной жизни, о соотношении ценностей власти и свободы, равенства

и справедливости, рыночной экономики и социальной государственности и т. д.

Ценностный характер соответствующих конституционных положений, как, впрочем, и иных установлений Конституции, получает подтверждение в практике Конституционного Суда РФ, который активно задействует аксиологический потенциал конституционных норм для формирования правовых позиций по конкретным делам и конституционно-правовым спорам. Более того, еще одна разновидность аксиологических начал современного конституционализма связана с *генерированием конституционных ценностей*, прежде всего, как результата конституционно-оценочной деятельности судебных органов конституционного контроля. В этом случае конституционные ценности — в отличие от ценностей самой по себе Конституции — не имеют прямого текстуального конституционного оформления, не являются формальными, эксплицитными установлениями Основного закона; их конституционное признание и значение коренится в глубинном содержании и системно-семантических взаимосвязях нормативных положений Конституции. Соответственно, их конституционная значимость требует герменевтического выявления и позитивного оформления в процессе конституционно-контрольной деятельности судебных органов (по крайней мере, на уровне актов официального толкования или истолкования Основного закона)¹. В условиях отсутствия конкретной «прописки» в отдельных статьях и нормах Конституции соответствующие ценности наиболее глубоко проникают в сам дух Конституции, что требует их выявления и позитивного (категориально-понятийного) оформления, в том числе в процессе конституционной модернизации отраслевого законодательства.

¹ См. подробнее: Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 2. — М.: Юрист, 2013.

В практике Конституционного Суда РФ получил свое обоснование целый ряд формально не имеющих прямого закрепления в Конституции РФ ценностей, включая такие, как: справедливость и правовая определенность¹, устойчивость публичных правоотношений, стабильность условий хозяйствования, поддержание баланса публичных интересов государства и частных интересов субъектов правоотношений² и др. Эти ценности оказывают фундаментальное воздействие на правопорядок, определяют само содержание и основные направления конституционной модернизации российской государственности.

Соответственно Конституционный Суд РФ выступает гарантом непротиворечивого соотношения фактической и юридической Конституции, на основе чего становится возможным сочетание ее стабильности и динамизма, достижение гармонии между Буквой и Духом Конституции, нормативно-правовое раскрытие ее внутреннего потенциала в изменяющихся условиях.

Важно при этом подчеркнуть, что объективация современной конституционной доктрины модернизации российской государственности, обеспечиваемая с помощью средств судебно-конституционного контроля, распространяется на все отрасли публичного и частного права российской правовой системы и на все основные сферы, направления развития отечественной государственности. Речь идет, прежде всего, об универсализации конститу-

¹ См. Постановления КС РФ: от 16 мая 2007 года №6-П // СЗ РФ. 2007. №22. Ст. 2686; от 26 ноября 2012 г. №28-П // СЗ РФ. 2012. №50 (Ч. 6). Ст. 7124; от 14 февраля 2013 года №4-П // СЗ РФ. 2013. №8. Ст. 868.

² См., напр., Постановления КС РФ: от 27 апреля 2001 года №7-П // СЗ РФ. 2001. №23. Ст. 2409; от 10 апреля 2003 года №5-П // СЗ РФ. 2003. №17. Ст. 1656; от 14 июля 2005 года №9-П // СЗ РФ. 2005. №30 (ч. 2). Ст. 3200; от 20 декабря 2011 года №29-П // СЗ РФ. 2012. №2. Ст. 397; от 5 апреля 2013 года №7-П // СЗ РФ. 2013. №15. Ст. 1843; от 22 апреля 2013 года №8-П // СЗ РФ. 2013. №18. Ст. 2292; Определения КС РФ: от 21 апреля 2005 года №191-О // ВКС РФ. 2005. №6; от 8 февраля 2007 года №381-О-П // ВКС РФ. 2007. №5; от 24 декабря 2013 года №1921-О // СПС «КонсультантПлюс».

ционных ценностей, их распространении с помощью решений Конституционного Суда на правоприменительную и правотворческую сферы, на институты различной отраслевой принадлежности, что существенным образом способствует конституционализации государственной и общественной жизни.

При этом предназначение конституционного правосудия как инструмента модернизации государства не замыкается пределами создания условий для снятия социальных кризисов, в результате чего обеспечивается необходимый для осуществления преобразований уровень стабильности общественных отношений. Роль конституционного правосудия непосредственным образом выходит также на уровень собственно развития российской государственности. Это обуславливается тем обстоятельством, что *сама по себе модернизация государственности есть ни что иное как процесс ее конституционализации*, в рамках которого представляется возможным выделить *институциональную конституционализацию* — создание рациональной организационно-правовой основы публичной власти в соответствии с требованиями разделения властей, федерализма, обеспечения самостоятельности местного самоуправления; *функциональную конституционализацию*, предполагающую ориентацию на обеспечение возможностей выполнения публичной властью «общих дел».

Конституционно-судебное правотворчество является, таким образом, существенным элементом концепции современного правового государства, с одной стороны, и действенным инструментом его преобразования, с другой¹. При этом важной особенностью преобразо-

¹ Данный подход, связанный с обоснованием не только охранительной, но и преобразовательной роли конституционно-судебного правотворчества, в литературе получает все более последовательную поддержку. См., напр.: Малюшин А. А. Конституционно-судебное правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. М.: Юрист, 2013. С. 74–84.

вательного-модернизационной деятельности Конституционного Суда РФ является сочетание в ней правовых, формально-юридических начал с политикой и, соответственно, необходимость учета не только конституционно-правового, но и социополитического значения модернизационных процессов при оценке соответствующих нормативных правовых решений, проверяемых на соответствие Конституции РФ.

2.2. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ МЕЖДУ ПРАВОМ И ПОЛИТИКОЙ: ВОЗМОЖНА ЛИ КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ... БЕЗ ПОЛИТИЗАЦИИ?

Политическое значение деятельности Конституционного Суда РФ, влияние его решений на политическую сферу государственной и общественной жизни очевидны. Подтверждение тому — многие политически резонансные решения Конституционного Суда, начиная с исторического постановления по «делу КПСС»¹, продолжая делом о «назначении губернаторов»², о порядке проведения митингов, уличных шествий и демонстраций³ и многими другими. Очевидно, что такого рода решения напрямую влияют на модернизационные процессы в обществе и государстве. Более того, во многом благодаря активному вторжению конституционного правосудия в политико-правовую сферу (о пределах такого вторжения — далее) становится возможным осуществление Конституционным Судом модернизационных задач. Но нет ли в этом опасности политизации конституционно-преобразовательных, модернизационных процессов?

¹ Постановление КС РФ от 30 ноября 1992 года №9-П//СЗ РФ. 1993. №11. Ст. 400.

² Постановление от 21 декабря 2005 года №13-П// СЗ РФ. 2006. №3. Ст. 336.

³ Постановление КС РФ от 14 февраля 2013 №4-П// СЗ РФ. 2013. №8. Ст. 868.

Для уяснения этой проблемы необходимо дать ответ на более общий, методологически значимый вопрос: являются ли соответствующие решения Конституционного Суда РФ следствием политизации конституционного правосудия или за этой деятельностью и политически значимыми решениями Суда скрываются другие, более глубокие причины и предпосылки, заслуживающие внимания, в том числе в связи с оценкой проблем конституционной модернизации? Очевидно, что речь идет о необходимости именно научного осмысления этих вопросов, без их политизации.

Для уяснения соотношения конституционного правосудия с правом и политикой ключевое значение — по крайней мере, в первом приближении, связанном с нормативно-правовыми аспектами, — имеет формула ч. 3 ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»¹, согласно которой *Конституционный Суд РФ решает исключительно вопросы права*. В этом смысле предметные характеристики конституционного правосудия в соотношении с политикой могут быть представлены (если к ним подходить с формально-юридических позиций) достаточно аксиоматично: *конституционное правосудие находится вне политики*, имея в виду, например, что КС РФ «воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств» (ч. 4 ст. 3 ФКЗ), включая, естественно, и фактические обстоятельства политической жизни.

Вместе с тем при более глубоком погружении в проблематику нельзя не признать, что эта тема не исчерпывается одной лишь внешней, формально-юридической стороной; отношения между конституционным правосудием как специфической разновидностью государственно-властной деятельности и политикой как реальным отражением государственно-правовой и социальной действительности

¹ См.: ФКЗ от 21 июля 1994 года №1-ФКЗ (в ред. от 4 июня 2014г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. №13. Ст. 1447.

сти имеют многовекторный, разноуровневый характер. Соответственно и их оценки также возможны в различных плоскостях и проявлениях.

Нельзя не учитывать, например, *субъективные факторы* вполне возможной *политизации конституционного правосудия*, которые на различных этапах развития конституционно-правовой системы страны могут проявляться по-разному, с неодинаковой степенью очевидности — в явной или скрытой форме в зависимости от конкретного социально-политического контекста, личностных особенностей носителей конституционно-судебных полномочий, с одной стороны, и политических деятелей государства, имеющих конституционные полномочия оказывать те или иные формы влияния на конституционное правосудие и судебную власть в целом, с другой. В качестве примера такого рода, субъективных, в своей основе, начал проникновения политики в сферу конституционного правосудия (и наоборот) исследователи чаще всего называют сложившуюся к сентябрю–октябрю 1993 г. ситуацию, когда Конституционный Суд РФ оказался втянутым в противостояние между Президентом РФ и Верховным Советом РФ и принял решения, напрямую влиявшие на развитие соответствующих политических процессов¹.

Но наряду с субъективными факторами существуют и другие, *объективные предпосылки и условия*, позволяющие говорить о *закономерных, глубинных началах тесных связей между конституционным правосудием, конституционной модернизацией и политикой*. Они имеют вневременной, неконъюнктурный характер, определяются, в своей основе, спецификой природы конституционной юстиции и конституционно-правовой сферы обще-

¹ См., напр.: Витрук Н. В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России // Журнал российского права. 2011. №10; Моммсен М., Нуссбергер А. Российский Конституционный Суд между правом и политикой (глава из книги: *DassystemPutin*. Munchen, 2007) // Журнал конституционного правосудия. 2008. №6.

ственных отношений как таковых. В этом плане с известной долей осторожности можно говорить о *наличии политико-правовых начал конституционного правосудия*. Именно их исследование представляет наибольший научный (а не политико-идеологический) интерес, что и является предметом настоящего анализа. В его основе должна лежать *конституционализация политики, ее подчинение Конституции* (в том числе с помощью средств конституционного правосудия), а не *политизация конституционного права и подчинение конституционного правосудия политике*.

2.2.1. Политико-правовые начала конституционной модернизации — в особенностях предмета конституционного воздействия

Объективные предпосылки наличия тесных связей конституционной модернизации (осуществляемой в том числе с помощью средств конституционного правосудия) с политикой коренятся в самой системе общественных отношений, составляющих сферу конституционного воздействия, а, в конечном счете — и предмет конституционно-правового регулирования. В этом плане сферы конституционной модернизации и конституционно-правового воздействия, конечно, не совпадают с предметом конституционного регулирования. Но понимание особенностей именно предмета конституционного регулирования (как классической формы конституционно-правового воздействия на общественные отношения) позволяет раскрыть особенности, в том числе политико-правовую природу, сферы конституционной модернизации, осуществляемой, в частности, с помощью инструментария конституционно-судебного нормоконтроля.

При всем многообразии существующих точек зрения на предмет конституционно-правового регулирования и

связанные с этим оценки тенденций развития современного конституционного права¹ есть все основания исходить из того, что основополагающими явлениями современного конституционализма, которые, в конечном счете, определяют предметную область конституционного воздействия и конституционной модернизации, выступают **власть** (политическая и, прежде всего, государственная), **свобода**, а также **собственность**, которая в современном обществе также выступает как власть «своего рода».

Эти явления, отражающие коллизийное триединство современной социальной и государственно-политической жизни, лежат в основе основополагающих характеристик (в том числе — политических) предмета конституционно-правового регулирования. Смысл же конституционного воздействия состоит, в конечном счете, в том, чтобы с помощью норм и институтов конституционного права, в том числе — конституционного правосудия, обеспечить сбалансированное функционирование и взаимодействие власти, свободы, собственности, гарантировать сочетание соответствующих ценностей во всей системе национального права и правоприменения².

¹ См. об этом: Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. 4-е изд. Т. 1. М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 19–33; Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист. 2001; Бондарь Н. С. Конституционное право в ценностном измерении: как правовой отрасли, юридической науки, учебной дисциплины // Конституционное и муниципальное право. 2013. №11. С. 4–13; Дмитриев Ю. А. Проблемы развития российской конституционно-правовой науки // Государство и право. 2014. №4. С. 47–52; Постников А. Е. Тенденции развития институтов конституционного права // Журнал российского права. 2011. №10. С. 27–34; Фадеев В. И. И. Е. Фарбер о предмете конституционного права // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. №4. С. 49–57; Осавельюк А. М., Громов К. Э. Проблема эволюции содержания предмета отрасли конституционного права // Вестник Московского университета МВД России. 2014. №5. С. 51–56.

² См. подробнее: Бондарь Н. С. Конституционное правосудие и развитие конституционной юриспруденции в России // Журнал российского права. 2011. №10. С. 35–46.

Имея это в виду, важно учитывать, что политическое содержание объективно присутствует во всей системе отношений, составляющих предмет конституционного права и сферу конституционной модернизации, что, однако, не означает — попутно будет отмечено — сведение как предмета конституционного права, так и предметной сферы влияния конституционного правосудия на модернизационные процессы лишь к политическим отношениям. Сама конституция в этом плане проявляет себя не только в формально-юридическом аспекте — как юридический акт, но и в социальном, социокультурном плане, что характеризует ее как своего рода социально-политический документ. Это имеет принципиальное значение, в том числе, для реализации функций конституционного правосудия, осуществления конституционного нормоконтроля. Речь идет о том, что в политико-правовом значении раскрываются существенные характеристики конституции, и в этом качестве она служит:

а) порождением и своего рода нормативно-правовым результатом социальных противоречий современного общества, сферой проявления которых являются и политические, и экономические этношения;

б) юридизированной формой отражения социальных противоречий, их зеркальным (адекватно-зеркальным или искаженным) отражением этих интересов;

в) институционной нормативно-правовой основой разрешения противоречий современного общества.

Не является исключением в этом плане и *Конституция России как юридизированная форма отражения и средство преодоления социальных, в том числе политических, противоречий*. Особым, универсальным конституционным институтом разрешения соответствующих противоречий и конфликтов является судебно-конституционный контроль, представленный деятельностью Конституционного Суда РФ, а также конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

Осуществляя возложенные на него полномочия, Конституционный Суд: а) дает государственно-правовую оценку и обеспечивает юридическое закрепление происходящих политических изменений, имеющих по своей сути конституционно-правовое значение; б) обеспечивает баланс коллизионных ценностей и политических интересов; в) определяет конституционные основания и пределы усмотрения законодателя при принятии тех или иных решений, совершенствовании законодательства на основе актов Конституционного Суда РФ; оказывает непосредственное влияние на проводимую государством политику в различных областях, формирование и реализацию конституционной политики государства, поскольку это касается защиты конституционных ценностей, принципов, норм Конституции в соответствии с высшими, в том числе политическими, интересами общества и государства, человека и гражданина. Что же касается запрета решать политические вопросы, то это в данном случае означает, что принимаемое Конституционным Судом РФ решение (по какому бы то ни было вопросу в порядке конкретного или абстрактного нормоконтроля, включая вопросы, связанные с проблемами модернизации) должно основываться исключительно на требованиях Конституции РФ, юридической (а не абстрактно-социальной) справедливости и конституционной (но не политической) целесообразности. Если же политические интересы соответствуют требованиям Конституции, вытекают из ее принципов и ценностных начал, Конституционный Суд РФ посредством своих решений объективно становится как бы проводником этого «политического», а фактически — конституционно-правового вектора развития.

Так, одна из важных задач конституционного правосудия состоит в обеспечении баланса политической и экономической властей в соотношении со свободой, правами человека и гражданина. Уже в Постановлении

от 28 апреля 1992 г.¹ Конституционный Суд РФ указал на то, что совмещение одной и той же организацией выполнения властных управленческих и коммерческих функций отступает от конституционного принципа экономической системы Российской Федерации, согласно которому государство обеспечивает развитие рыночного механизма, не допускает монополизма; в этом же решении, однако, Суд не исключил возможности наделения тех или иных общественных объединений полномочиями государственных органов, если это обусловлено необходимостью обеспечения прав и свобод человека и гражданина, выполнения международных обязательств Российской Федерации.

В этом же русле находятся правовые позиции Конституционного Суда РФ, в которых он ясно и недвусмысленно констатировал, что по смыслу Конституции РФ (ч. 1 ст. 34) одно и то же лицо не может совмещать властную деятельность в сферах государственного и муниципального управления и предпринимательскую деятельность, направленную на систематическое получение прибыли; государство не наделяется полномочиями по управлению объектами частной собственности, согласно Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся лишь федеральная государственная собственность и управление ею (п. «д» ст. 71). Эти правовые позиции Конституционного Суда РФ, базируясь на конституционно значимых принципах соотношения политики и права, разделения политической и экономической властей, недопустимости их слияния, сращивания и в то же время — добиваясь достижения гармоничного баланса между ними, ориентированы, прежде всего, на *недопущение подчинения политической властью власти экономической.*

¹ См.: Постановление КС РФ от 28 апреля 1992 года №4-П // Ведомости РФ. 1992. №21. Ст. 1141.

В то же время в практике конституционного правосудия отражен и другой аспект соответствующих конституционных требований, *призванный исключить неправовое влияние экономической власти на принятие политических решений конституционными органами*. Наиболее ярким примером здесь может служить правовая позиция, согласно которой недопустимо распространение договорных отношений (и очевидно, в более широком плане — рыночных начал. — Н. Б.) и лежащих в их основе принципов на те области социальной жизнедеятельности, которые связаны с реализацией государственной власти; поскольку органы государственной власти и их должностные лица обеспечивают осуществление народом своей власти, их деятельность (как сама по себе, так и ее результаты) не может быть предметом частноправового регулирования, так же как и реализация гражданских прав и обязанностей не может предопределять конкретные решения и действия органов государственной власти и должностных лиц¹.

Вместе с тем, поскольку Конституционный Суд РФ в силу своих компетенционных особенностей разрешает исключительно вопросы права, это предполагает установление при принятии того или иного обращения к рассмотрению наличия конституционных оснований для решения соответствующего вопроса, а именно, имеет ли поставленная перед Конституционным Судом проблема конституционно-правовой уровень оценки. В конечном же счете это означает, что Конституционный Суд РФ в рамках проверки допустимости обращения должен выяснить, охватываются ли урегулированные оспариваемой нормой общественные отношения предметом регулирования Конституции. Отсюда ясно, что вытекающие из правовой природы судебных актов Конституционного Суда РФ нормативные параметры воздействия конституцион-

¹ См.: Постановление КС РФ от 23 января 2007 года №1-П // СЗ РФ. 2007. №6. Ст. 828.

ного правосудия на проводимую государством политику, в том числе на социально-экономическое развитие общества, имеют в своей основе объективные ограничители судебно-конституционного влияния на соответствующую сферу отношений; в основе этих ограничителей лежат, прежде всего, показатели охвата данных отношений (социальных, экономических, государственно-политических и прочих) предметом конституционного регулирования и, соответственно, включенность этих отношений в предмет конституционного права.

Так, роль Конституционного Суда РФ в модернизации социальной политики состоит главным образом в том, чтобы гарантировать правовое согласование и разграничение социально-политических интересов, формировать разумный правовой баланс между социальной защищенностью и личной свободой, поддержкой нуждающихся и экономической эффективностью, обеспечением социального мира и созданием условий для динамичного развития. Однако Конституционный Суд РФ ограничен в своих возможностях по решению соответствующих задач: он интерпретирует Конституцию РФ, наполняет конституционным смыслом проверяемые нормативные акты, но он не может принимать конкретные решения, устанавливать конкретные размеры пенсий, пособий, виды льгот и т. д., поскольку сама Конституция РФ непосредственно не решает эти вопросы, не определяет соответствующие права граждан (на конкретные размеры и виды мер социальной защиты). Иное означало бы со стороны Конституционного Суда РФ оценку целесообразности и экономической обоснованности решений законодателя, что не относится к его полномочиям.

Вместе с тем и в государственно-политической сфере Конституционный Суд РФ, обеспечивая гарантирование и защиту политической свободы, ценностей демократии, федерализма, разделения властей и т. п., *не вправе вмешиваться в текущий политический процесс, вторгаться*

в политические прерогативы иных высших органов государственной власти, а также предопределять их позицию в отношении тех вопросов, которые с точки зрения Конституции РФ могут иметь различные возможные варианты решения. Так, Конституционный Суд РФ пришел к выводу о неподведомственности ему вопроса о проверке так называемых хасавюртовских соглашений 1996 г., поскольку они имели сугубо политический характер¹. В ряде других своих решений Суд неоднократно указывал на то, что именно от законодательного органа зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной или смешанной, будет ли введен определенный процент голосов избирателей, который необходимо собрать в поддержку списка избирательного объединения, с тем чтобы оно имело право участвовать в распределении депутатских мандатов; как будет определяться допустимое отклонение численности избирателей в избирательном округе от единой нормы представительства; каковы возможные формы волеизъявления на выборах и относится ли к ним голосование против всех кандидатов². Соответственно, Конституционный Суд исходит из того, что выбор того или иного варианта избирательных процедур и их закрепление в избирательном законе является вопросом политической целесообразности³.

Поэтому сама природа модернизационных процессов и соответствующих сфер отношений такова, что Конституционный Суд, давая оценку нормативным правовым

¹ См.: Определение КС РФ от 26 декабря 1996 года №103-О // Архив КС РФ. 1996.

² См.: Постановление КС РФ от 14 ноября 2005 года №10-П// СЗ РФ. 2005. №47. Ст. 4968; Определения КС РФ: от 20 ноября 1995 года №77-О // СЗ РФ. 1995. №49. Ст. 4867; от 15 ноября 2007 года №845-О-О // Архив КС РФ. 2007; от 18 декабря 2007 года №921-О-О // Архив КС РФ. 2007; от 18 декабря 2007 года №920-О-О // Архив КС РФ. 2007; от 14 января 2014 года №7-О // СПС «КонсультантПлюс».

³ Одним из последних решений в этом плане можно назвать: Определение КС РФ от 3 июля 2014 года №1565-О // СПС «КонсультантПлюс».

решениям, должен руководствоваться правовыми критериями их конституционности, а не политической или экономической целесообразностью.

*2.2.2. Конституционный Суд — «больше, чем суд»:
политико-правовая природа критериев и итоговых
выводов конституционного нормоконтроля*

Политико-правовые начала конституционного правосудия определяются также особенностями самой природы Конституционного Суда, который, находясь в общей системе разделения властей, является одновременно (в своей основе) судом над властью и характеризуется как классическими признаками судебного органа, так и некоторыми иными, в частности, квазиправотворческими статусными полномочиями. В этом, в конечном счете, заключается политико-правовая ситуация, при которой, образно говоря, орган конституционного правосудия, как корабль Одиссея, находится между Сциллой и Харибдой в поисках эффективного и безопасного пути следования для достижения стоящих перед ним конституционных целей.

По самой природе, сущностным характеристикам и результатам деятельности Конституционного Суда РФ не исчерпывается правоприменением. Она имеет значительно более сложный характер: получая институциональное оформление прежде всего как правоприменительный юрисдикционный процесс, *конституционное правосудие* — и это становится все более очевидным для отечественной юриспруденции — в своих итогово-правовых характеристиках сближается с нормативно-установительной юридической практикой, с правотворчеством, в результате чего *приобретает качества института реализации высшей политической воли, облеченной в конституционные принципы, основы, ценности.*

В контексте общемировой конституционной практики должен оцениваться и характер воздействия конституци-

онного правосудия на правотворческий процесс. Конечно, роль Конституционного Суда в правотворчестве довольно специфична, его функции не исчерпываются самой по себе констатацией конституционности (неконституционности) проверяемого акта. Имеется в виду, например, конституционное истолкование норм отраслевого законодательства и основанную на этом (как, впрочем, и сложившейся правоприменительной практики) их конституционную «рихтовку», т. е. доведение отраслевого законодательства посредством его истолкования без вторжения в букву закона до уровня требований конституционных принципов и ценностей, должных получать воплощение в соответствующей сфере отраслевого правового регулирования. А это уже — вопрос не просто корреляции, а корректировки нормативной правовой среды. И такую корректирующую функцию относительно нормотворчества органов законодательной и исполнительной власти, а также сложившейся правоприменительной практики (включая практику органов судебной власти) осуществляет Конституционный Суд РФ.

Именно этим — специфическими характеристиками конституционных полномочий по конституционно-судебному контролю, а не наличием или отсутствием у Конституционного Суда РФ правотворческих функций в их классическом проявлении — определяется его политико-правовая роль в нормативном правовом пространстве государства и, в конечном счете, в правотворческом процессе. Однако это лишь одна сторона юридической природы решений Конституционного Суда РФ как источников права. Вторая заключена в том, что нормативность данных актов проявляется в единстве с их доктринальным значением. Нормативность и доктринальность — не две самостоятельные характеристики решений Конституционного Суда; их наличие в единстве дает некое новое, интегральное качество данного вида актов как особых источников права и юридической науки. При этом *за счет именно доктриналь-*

ных начал становится возможным достаточно активно отражать в акте судебной власти политические начала, ориентированные, в том числе, на модернизацию определенных сфер социальной действительности.

Специфика решений Конституционного Суда РФ также такова, что они имеют предметом, сферой и одновременно инструментом своего влияния, прежде всего нормативные величины наиболее высокого, абстрактного уровня — общие принципы права, конституционные ценности и принципы, реализующиеся во всех отраслях системы права. Высокий уровень абстракции последних во многом усиливает политическое содержание соответствующих принципов и начал. С помощью же конституционно-контрольной деятельности предстоит как бы «нарастить» и актуализировать политико-правовое, нормативное в своей основе, содержание соответствующих принципов, а также установить их сбалансированное взаимодействие. В результате такой деятельности Суда как раз и происходит конституционализация политических явлений, а также формируется особый вид нормативных начал: конституционно-судебные нормоустановления, которые существенно отличаются от обычных юридических норм.

Это означает, что, *во-первых*, нормативные начала решений Конституционного Суда РФ, обладая высокой степенью информационно-правовой насыщенности и обобщенности, способностью отражать посредством конституционно-интерпретационных характеристик высшие конституционные ценности на основе выявленного в решении Суда баланса государственных (публичных) и частных интересов, воплощая сплав концептуальных научно-теоретических подходов с реальной практикой современного конституционализма и международно-правовой регламентацией, во многом приобретают признаки конституционной (политико-правовой) доктрины. *Во-вторых*, заложенные в решениях

Конституционного Суда аксиологические оценки, идеи и принципы, сформулированные на основе Конституции РФ и опосредующие отношение органа конституционного контроля к юридическому оформлению соответствующих отношений, придают политико-правовым доктринальным началам решений Конституционного Суда РФ в качества общеобязательности, нормативности.

Одновременно этим предопределяется *двойственное значение актов Конституционного Суда РФ в системе источников права. С одной стороны, они являются источником конституционного права* и в этом качестве всегда содержат нормативную энергию (негативную либо позитивную), ориентированную на сферу конституционного регулирования; в этом смысле решения Конституционного Суда обладают политико-правовой конституционной природой в силу собственных характеристик и одновременно в этом проявляется важная закономерность развития современной конституционной юриспруденции, связанная с расширением конституционно-правового разнообразия, усилением элементов политизации и социализации в конституционном праве. *С другой стороны, с учетом предмета нормоконтроля по конкретным делам решения Конституционного Суда РФ выступают источниками и других отраслей права, обеспечивая «сцепку» конституционно-правовых норм и норм отраслевого законодательства, создают нормативное единство, основанное на выявленной в процессе рассмотрения дела объективной взаимосвязи, проникновении конституционных принципов и ценностей в отраслевые правоотношения.* Это способствует, в свою очередь, конституциализации отраслевого законодательства, юридизации, а в определенных случаях и деполитизации, соответствующих сфер социальной действительности, их включению в общую систему конституционно-правового влияния.

При этом в основе политико-правовых начал конституционного правосудия лежат сами критерии оценки по-

ложений нормативных правовых актов на их соответствие Конституции РФ. Свобода, равенство, справедливость, соразмерность, пропорциональность и другие основополагающие критерии конституционного нормоконтроля объективно содержат в себе как собственно правовые, формально-юридические, так и социально-политические характеристики. В частности, закрепляя в ст. 19 принцип равенства прав и свобод человека и гражданина, Конституция РФ не ограничивается его признанием как равенства всех перед законом и судом (формальное равенство), а закрепляет одновременно с этим обязанность государства осуществлять гарантирование равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от физиологических, этнокультурных, социально-политических, экономических и иных обстоятельств. Конституция РФ тем самым фактически признает *требование равенства прав и свобод человека и гражданина как взаимосвязанное единство правовых и социальных начал*, что предопределяет равноправие как особый политико-правовой режим взаимоотношений человека и гражданина с обществом и государством. Соответственно, равноправие по своему конституционно-правовому смыслу это социально-правовой феномен, и оно находит свое нормативное выражение не только на уровне правовых явлений, но, прежде всего, в реально существующих и получающих последующее правовое закрепление фактических общественных отношениях. Это позволяет конституционному правосудию достаточно глубоко проникать в реальную политику модернизации, прежде всего в отношения, связанные с социально-экономическим развитием общества, поскольку Конституционный Суд РФ исходит из понимания равенства не только как формального уравнивания в правах, но и как фактического равенства.

При этом конституционный принцип равенства рассматривается как конституционный критерий оценки законодательного регулирования любых прав и свобод, при-

чем применимость данного принципа ко всем основным правам и свободам не исключает возможность его различного проявления: в отношении личных прав он означает преимущественно формальное равенство, в отношении же экономических и социальных прав формальное равенство может обернуться материальным неравенством. Таким образом, фактические общественные отношения, составляющие социальное содержание конкретных конституционных прав, в приложении к которым рассматривается конституционный принцип равенства, определяют характер нормативного воздействия этого принципа как равномерный (применение равной меры, равного масштаба к различным субъектам) либо уравнивающий (применение различного подхода к различным субъектам в целях выравнивания их фактических возможностей). В этом плане требование равенства является основополагающим началом верховенства права, всей системы правотворческих и правоприменительных процессов по конституционной модернизации российской государственности.

Наиболее рельефно сочетание и противоречивое единство формально-правовых и политико-социальных начал в системе конституционных критериев оценки конституционности проявляется в *принципе целесообразности*. Так, Конституционный Суд РФ в своей практике выработал предельно четкий подход, заключающийся в том, что *оценка целесообразности и экономической обоснованности решений законодателя по смыслу ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» не относится к его полномочиям*¹. Но как быть, если принцип экономической обоснованности получает правовое закрепление и приобретает не только

¹ См., напр., определения КС РФ: от 7 февраля 2002 года №37-О // СЗ РФ. 2002. №20. Ст. 1913; от 5 ноября 2003 года №403-О // ВКС РФ. 2004. №1; от 22 января 2004 года №12-О // Архив КС РФ. 2004; от 8 июня 2004 года №224-О // Архив КС РФ. 2004; от 17 октября 2006 года №436-О // Архив КС РФ. 2006; от 16 июля 2009 года №925-О-О // Архив КС РФ. 2009; от 22 апреля 2010 года №511-О-О // Архив КС РФ. 2010; от 7 июня 2011 года №745-О-О // Архив КС РФ 2011; от 5 марта 2013 года №413-О // Архив КС РФ. 2013.

экономическое, но и правовое содержание? В этом случае оценка экономической обоснованности может быть предметом конституционного судебного контроля уже в силу нормативного закрепления данного принципа. Это, однако, недопустимо применительно к требованию политической обоснованности (целесообразности).

Для выяснения объективных взаимосвязей между конституционным правосудием и политикой важным является также *характер используемой конституционным правосудием методологии разрешения конституционно-правовых споров* и связанных с ними социальных противоречий, имея в виду, что эта методология в современных условиях связана с активным применением *политико-правовой аргументации*.

Неизвестный ранее динамизм, стремительность обновления как политических, социально-экономических, нравственно-этических, так и конституционных основ государственной и общественной жизни (с чем столкнулись, в частности, государства, возникшие на постсоветском пространстве) объективно предопределяют необходимость активного дополнения догматических методов изучения и оценки нормативно-правовой, публично-властной составляющей конституционализма социологическим, историческим, нравственно-этическим, философско-мировоззренческим методами познания сложных, комплексных по своей природе явлений конституционно-правовой действительности.

Тем более это значимо для конституционного правосудия, если иметь в виду, что «защита Конституции в отрыве от реальной государственности, обусловленной сотнями причин, от общественной ситуации — это нонсенс», поскольку право «есть исторически выверяемый баланс между идеалом и реальностью, должным и возможным»¹. Поэтому

¹ См.: Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. С. 12.

му нельзя не согласиться с тем, что «никакая рациональная аргументация не может быть свободной от метаоснований определенной культуры и нравственности»¹. Нынешнее состояние философии конституционализма и методологических основ конституционного правосудия может быть охарактеризовано, говоря словами российского философа права И. А. Ильина, как утрата веры в спасительный методологический монизм и переход к принципиальному признанию методологического плюрализма².

В практическом плане, в том числе в рамках судебного конституционализма, методология философско-мировоззренческого плюрализма предполагает необходимость взвешенного сочетания формально-юридических и иных (включая политические) аргументов, значимых с точки зрения конституционно-правовой аргументации, т. е. она подразумевает применение системной политико-правовой логики. Тем самым предполагается, что конституционное правосудие, призванное гарантировать охрану национальных конституционных ценностей, не может быть реализовано эффективно без учета в конституционно-судебной практике специфически-национального контекста (социокультурной специфики) и конкретных социально-политических условий, без разумного использования метода исторического толкования Конституции РФ (как абстрактного, так и казуального), что в конечном счете способствует формированию — при активном участии конституционного правосудия — «живого» (судебного) конституционализма как особого политико-правового режима обеспечения в обществе и государстве верховенства права и прямого действия Конституции³.

¹ См.: Крусс В. И. Теория конституционного правоупотребления. М.: Норма, 2007. С. 732.

² См.: Ильин И. А. Понятия права и силы (Опыт методологического анализа) // Ильин И. А. Собр. соч.: в 10 т. Т. 4. М., 1994. С. 9–10.

³ См. об этом подробнее: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, 2011. С. 19–20 и др.

При этом важно учитывать, что использование в рамках конституционного правосудия подобной методологии и, в частности, эволюционно-преобразовательного толкования Конституции РФ, нельзя считать тождественным признанию возможности изменения Конституции РФ решениями Конституционного Суда РФ, поскольку толкование Конституции РФ, в какой бы форме конституционного контроля оно не осуществлялось, выражается не в корректировке ее норм, а в приведении буквы Конституции РФ в соответствие с ее духом. Соответственно, учет Конституционным Судом РФ в процессе своей нормоконтрольной и интерпретационной деятельности разнообразных социокультурных факторов объективно необходим для обеспечения эффективной реализации конституционных норм в изменяющихся социальных условиях.

Роль конституционного правосудия как фактора развития, преобразования конституционализма особенно важна, во-первых, для стран, имеющих «жесткие» основные законы, когда конституционные поправки и изменения могут быть внесены в усложненном порядке (что имеет место в России). Во-вторых, значение динамической функции конституционного контроля существенно повышается в периоды активных социально-политических преобразований, в особенности в современных условиях, когда человечество вступило в эпоху всеобщей глобализации. Глобализация напрямую влияет на конституционные системы современных государств, предопределяет новые ценностные критерии их защиты, новые тенденции развития, а во многих случаях становится также фактором неустойчивости национальных конституционных систем. Наконец, в-третьих, конституционно-судейский активизм характерен для стран, где наряду с правовыми, формально-юридическими регуляторами важную роль играют нормы нравственности, национально-исторические традиции, духовные начала институтов государственности.

Поэтому в методологическом плане чрезвычайно важно при разрешении конкретных дел учитывать, что *демократические ценности и принципы государственно-правового строительства должны соотноситься с национальной культурой и традициями*, применяться на основе ответственности перед нынешним и будущими поколениями (преамбула Конституции РФ). Опираясь на конституционные подходы к формированию демократического устройства государства и общества, Конституционный Суд РФ в своей практике исходит из необходимости учета социокультурных особенностей национального развития, что является одним из принципов интерпретации конституционных положений, с одной стороны, и критерием для оценки конституционности проверяемых нормативных правовых актов, с другой. На этих подходах основаны многие конкретные решения Конституционного Суда РФ.

Так, Конституционный Суд РФ указал, что относящиеся к основам конституционного строя Российской Федерации принципы плюралистической демократии и многопартийности *не могут истолковываться и реализовываться без учета особенностей исторического развития России, вне контекста национального и конфессионального состава российского общества*, а также особенностей взаимодействия государства, политической власти, этнических групп и религиозных конфессий¹. В другом своем постановлении по вопросам партийного строительства Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что *в современных условиях*, когда российское общество еще не приобрело прочного опыта демократического существования, при том что имеют место серьезные вызовы со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил, создание региональных политических партий — поскольку они стремились бы к отстаиванию преимущественно сво-

¹ См. абз. 1 п. 4 и подп. 4. 1 мотивированной части постановления КС РФ от 15 декабря 2004 года №18-П // СЗ РФ. 2004. №51. Ст. 5260.

их, сугубо региональных и местных, интересов — могло бы привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти как основ федеративного устройства России, а потому федеральный законодатель вполне обоснованно ввел запрет на такую форму партийной организации¹.

Принцип учета социокультурных особенностей национального развития в конституционно-судебной практике имеет универсальное значение. Он может применяться не только к отношениям политико-правового характера, но и к иным сферам социально-правовой действительности, включая предпринимательскую, иную экономическую деятельность и т. п. Эти позиции Конституционного Суда РФ находятся в известной корреляции с прецедентной практикой Европейского Суда по правам человека, который в своих решениях не раз обращал внимание на то, что существует множество различий, *inter alia*, в историческом развитии, культурных особенностях и политических взглядах среди европейских государств, в силу чего каждая Договаривающаяся Сторона вправе сама формировать свое видение демократии².

Важно при этом учитывать, что законодательством могут предусматриваться специальные полномочия (возможности) конституционного правосудия, объективно усиливающие политический вес Конституционного Суда. К ним относятся, например, предусмотренные Конституцией РФ (ч. 3 ст. 100) *послания Конституционного Суда РФ*, которые могли бы стать (а в некоторых странах, как об этом свидетельствует их

¹ См.: Постановление КС РФ от 1 февраля 2005 года №1-П // СЗ РФ. 2005. №6. Ст. 491.

² См.: Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Херст против Соединенного Королевства» от 6 октября 2005 года // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Жданок против Латвии» от 16 марта 2006 года // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Краснов и Скура-тов против Российской Федерации» от 19 июля 2007 года // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2008. №4. С. 115–132.

конституционная практика, и являются) важным фактором повышения не только конституционно-правового, но и политического авторитета органа конституционного правосудия. Они могут выполнять, наряду с другими функциями, роль своего рода дополнительного фактора политико-правовой актуализации, а в чем-то — и дополнительной аргументации, усиления внимания высших государственных органов и общества в целом к решениям, которые были приняты Конституционным Судом РФ в течение года, к необходимости их строгого исполнения. Вряд ли оправданной является сложившаяся практика, когда послания Конституционного Суда РФ так и не стали нашей конституционной и политической традицией.

Очевидно и то, что конституционное правосудие нуждается в специальных, в том числе законодательно установленных, гарантиях, направленных на его защиту от политического воздействия, равно как и от неоправданного погружения конституционного правосудия в политическую сферу.

2.2.3. О юридических гарантиях недопустимости политизации конституционного правосудия

Известно, что из трех ветвей власти только судебная формируется и функционирует не на политической, а на профессиональной основе. Автономность, дистанцирование от политики судебной власти обеспечивается механизмами самоорганизации и самоуправления, а также путем конституционного закрепления социальных и материальных гарантий независимости судей, что, в конечном счете, позволяет судебной власти обрести уникальные качества института «правового руководства обществом»¹. Вместе с тем необходимы и специальные гарантии недопустимости

¹ См.: Малюшин А. А. Конституционно-судебное правотворчество в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. М.: Юрист, 2013. С. 13–14, 4.

политизации судебной власти, в том числе осуществляемой в форме конституционного правосудия.

Во всех государственно-правовых системах — независимо от конкретной модели конституционного правосудия — предусмотрены те или иные юридические гарантии, направленные на создание условий независимости и самостоятельности судебной власти. Хотя такие гарантии весьма разнообразны, и они могут иметь в зависимости от национальной специфики различные формы проявления, в обобщающем, системном виде они могут быть представлены следующим образом.

Во-первых, это компетенционные гарантии, обусловленные тем, что сама компетенция органов конституционно-судебного контроля в принципе не должна провоцировать их на рассмотрение чисто политических по своему характеру вопросов. В этом плане российское законодательство стоит на достаточно жестких позициях конституционно-судебной деполитизации, поскольку оно не только вполне справедливо запрещает Конституционному Суду РФ инициировать рассмотрение дел по своему усмотрению, но и лишает его возможностей решать целый ряд конституционно значимых вопросов политического характера, которые, если судить по зарубежной практике, могут считаться вполне традиционными для конституционного правосудия. Это неоспоримый подход, который касается, например, избирательных споров. Так, в некоторых странах проведена идея «совместной компетенции» общих и конституционных судов в области избирательного права (например, Германия, Португалия), в ряде других государств компетенция по избирательным спорам признается в основном за органами конституционного правосудия. Речь идет не только о решении конституционными судами вопросов конституционности нормативных правовых актов, относящихся, в частности, к избирательному законодательству, но о разрешении в рамках конститу-

ционного судопроизводства избирательных споров как таковых¹.

Во-вторых, статусно-обеспечительные гарантии, благодаря которым создаются условия самостоятельности судей конституционных судов в принятии решений. Это, в первую очередь, закрепление и реализация требования независимости судей конституционных судов, их подчинение только конституции, никому и ничему более. Так, согласно ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»² независимость судьи Конституционного Суда РФ обеспечивается его несменяемостью (ст. 14), неприкосновенностью (ст. 15), равенством прав судей (ст. 16), установленным законом порядком приостановления (ст. 17) и прекращения (ст. 18) полномочий судьи, правом на отставку (ст. 19), а также обязательностью установленной процедуры конституционного судопроизводства, запретом какого бы то ни было вмешательства в судебную деятельность, предоставлением судье материального и социального обеспечения, гарантий безопасности, соответствующих его высокому статусу.

В-третьих, статусно-ограничительные гарантии, направленные на недопущение вмешательства судей конституционных судов в политические процессы и исключение возможного конфликта интересов. Здесь следует назвать, в частности: а) обязанность судей при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях, избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности (п. 2 ст. 3 Закона РФ «О статусе судей в РФ»³); б) запрет для судей

¹ См., напр.: ч. 1 ст. 141 Конституции Австрийской Республики; ст. 129 Конституции Словацкой Республики; ст. 58-59 Конституции Французской Республики; ст. 25, п. «е» и «б» ч. 1 ст. 87 Конституции Чешской Республики и др.

² См.: ФКЗ от 21 июля 1994 года №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 4 июня 2014 г.) // СЗ РФ. 1994. №13. Ст. 1447.

³ См.: Закон РФ от 26 июня 1992 года №3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в ред. от 25 ноября. 2013 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. №30. Ст. 1792.

замещать иные государственные должности, должности государственной службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы, быть третейским судьей, арбитром (пп. 1 п. 3 ст. 3 Закона РФ «О статусе судей в РФ», ч. 1 ст. 11 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»); в) запрет для судей принадлежать к политическим партиям и движениям, материально их поддерживать, участвовать в политических акциях, вести политическую пропаганду или агитацию, участвовать в кампаниях по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления, присутствовать на съездах и конференциях политических партий и движений, заниматься иной политической деятельностью; входить в руководящий состав каких-либо общественных объединений, даже если они и не преследуют политических целей (пп. 2 и 3 п. 3 ст. 3 Закона РФ «О статусе судей в РФ», ч. 3 ст. 11 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»).

В-четвертых, институционно-организационные гарантии, призванные обеспечить недопустимость политической партии органа конституционного правосудия за счет определенного, демократического порядка его формирования и деятельности. В каждой стране имеются свои особенности законодательного решения этих вопросов, что могло бы стать предметом самостоятельного исследования. А в точечных, но достаточно важных моментах заслуживает внимания, например, зарубежный опыт, касающийся: а) особенностей реализации принципа несменяемости судей, имея в виду, что конституционные судьи (в отличие от судей других юрисдикций, получающих свои полномочия чаще всего пожизненно) практически во всех демократических странах Западной Европы обоснованно имеют строго ограниченный срок полномочий (чаще всего от 6 до 9 лет); б) существовавший до недавнего времени и в нашей стране опыт избрания самими конституционными судьями руководства органов конституционного правосудия, а также реализация принципа их сменяемости, в

частности, путем исключения возможности неограниченных по периодичности сроков замещения соответствующих должностей; в) формирование состава конституционных судов с участием органов различных ветвей государственной власти, что призвано исключить сами предположения о возможном приоритетном политическом влиянии на орган конституционного правосудия какой-либо из ветвей власти, и др.

При этом определенные механизмы, средства гарантирования недопустимости политизации конституционного правосудия могут вырабатываться не только законодателем, но, в определенной мере, и самими органами конституционного правосудия. Изучение практики Конституционного Суда РФ дает в этом плане интересные примеры такого рода правовых позиций.

Это, во-первых, обоснование Конституционным Судом РФ принципа разумной сдержанности, в силу которого Конституционный Суд РФ при наличии установленных дефектов конституционно-правового характера в оцениваемом правовом регулировании, тем не менее воздерживается от признания оспариваемых законоположений неконституционными, поскольку устранение таких дефектов требует системного правового регулирования и дисквалификация норм актом Конституционного Суда РФ могла бы причинить больший вред конституционным ценностям, чем сохранение их действия на определенный срок. Речь идет, таким образом, фактически о презумпции конституционности акта, ставшего предметом конституционного нормоконтроля.

Во-вторых, недопустимость для Конституционного Суда РФ осуществлять проверку конституционности нормативных правовых актов или давать толкование Конституции РФ, если имеет место законодательный процесс по законопроекту, которым непосредственно затрагивается вопрос, поставленный заявителем, поскольку иное означало бы недопустимое с точки зрения принци-

па разделения властей вмешательство Конституционного Суда РФ в законодательную деятельность, а также по существу предварительный конституционный контроль, что не относится к его компетенции¹. В этом же русле может оцениваться и правовая позиция Конституционного Суда РФ о недопустимости оценки конституционности норм избирательного законодательства в условиях избирательного процесса².

В-третьих, недопустимость проверки Конституционным Судом РФ норм Основного Закона на их конституционность, т. е. на соответствие, в частности, требованиям основ конституционного строя (глава 1), которым не могут противоречить никакие другие положения Конституции РФ (ст. 16). Данная правовая позиция была сформулирована Конституционным Судом в связи с запросом в 1995 г. Государственной Думы о соответствии части 2 статьи 95 Конституции РФ (о порядке формирования Совета Федерации) требованиям конституционного принципа разделения властей (ст. 10). Рассмотрев данное дело, Суд решил, что в его компетенцию, установленную статьей 3 ФКЗ о Конституционном Суде, «не входит проверка конституционности конституционных положений, признание их недействующими, утратившими силу»³. В последующем к этому выводу (о неприемлемости использования конституционного судопроизводства как средства разрешения коллизий между положениями Конституции РФ), причем даже в более мягком варианте, нежели прямое признание конституционного установления не-

¹ См., например, определения КС РФ: от 11 июня 1999 года №104-О // Вестник КС РФ. 1999. №5; от 25 декабря 2003 года №430-О // Архив КС РФ. 2003; от 8 апреля 2004 года №128-О // Архив КС РФ. 2004; от 4 октября 2005 года №396-О // Вестник КС РФ. 2006. №1.

² См., например: Определение КС РФ от 20 ноября 1995 года №77-О // СЗ РФ. 1995. №49. Ст. 4867.

³ См.: Определение КС РФ от 28 декабря 1995 года №137-О // СПС «КонсультантПлюс»; см. также: Определение КС РФ от 16 июля 2009 года №922-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

конституционным, впоследствии пришел и федеральный законодатель. В частности, Государственная Дума постановлением №65-IV от 11 февраля 2004 г. отклонила проект ФКЗ №308923-3 «О внесении изменений и дополнений в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которым предлагалось, что в случае, если Конституционный Суд в установленном порядке признает, что отдельные положения Конституции РФ не соответствуют основам конституционного строя Российской Федерации, заключение Конституционного Суда по этому вопросу является основанием для подготовки соответствующих изменений в Конституции РФ в соответствии с положениями главы 9 Конституции¹.

Тем важнее обратить внимание на сформулированную в Определении Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде РФ и Прокуратуре РФ»² правовую позицию, касающуюся, в частности, полномочий Конституционного Суда РФ по проверке такого специфичного, обладающего особой юридической природой нормативного правового акта, как Закон РФ о поправке к Конституции РФ. В зарубежной практике существуют различные подходы к решению вопроса о пределах полномочий органов конституционного контроля по проверке конституционности поправок к конституции³. Наш конституционно-судебный орган решил данный вопрос на основе принципа конституционной сдержанности, отметив, в частности, что проверка вступившего в силу Закона о поправке к Конституции РФ

¹ См.: СЗ РФ. 2004. №8. Ст. 611.

² См.: Определение КС РФ от 17 июля 2014 года №1567-О // Российская газета. 2014. 28 июня. №172.

³ См. об этом, напр.: Гарлицкий Лех, Гарлицкая Зофия А. Неконституционные поправки к конституции: существует ли проблема и найдется ли решение // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. №1 (98). С. 86–99.

была бы «фактически проверкой положений Конституции РФ, что не входит в компетенцию Конституционного Суда РФ, установленную статьей 125 Конституции РФ и статьей 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» (абз. 2 п. 2 мотив. части указанного Определения). Этим, однако, вывод Конституционного Суда не ограничивается. Ведь, как следует из статей 15 (ч. 1), 16 (ч. 2) и 134–136 Конституции РФ в их взаимосвязи, закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ в части, вносящей изменения в главы 3–8 Конституции Российской Федерации, не может противоречить положениям ее глав 1, 2 и 9 как по содержанию, так и по порядку принятия. Возникающие же по этому поводу споры носят конституционный характер, а потому они подлежат разрешению именно в порядке конституционного судопроизводства, что соответствует предназначению судебного конституционного контроля; в противном случае нарушались бы закрепленные Конституцией РФ, ее статьями 18, 47 (ч. 1), 118 (ч. 2), 125 и 126, принципы, лежащие в основе организации и осуществления правосудия, разграничения видов судебной юрисдикции, обеспечения правосудием прав и свобод граждан. Тем самым не исключается, сделал вывод Конституционный Суд, внесение как в Конституцию РФ, так и в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» изменений, касающихся возможности проверки Конституционным Судом РФ закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ с точки зрения соответствия положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, но до его вступления в силу, т. е. до того момента, с которого внесенные им в Конституцию РФ поправки становятся ее неотъемлемой составной частью¹.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, во-первых, исходит из принципиальной возможности осуществления

¹ См.: Определение КС РФ от 17 июля 2014 года №1567-О (посл. абз. п. 2 мотивир. части) // Российская газета. 2014. 28 июня. №172.

предварительного конституционного нормоконтроля по отношению к поправкам к Конституции и, во-вторых, этот вопрос может и должен решаться исключительно конституционным законодателем — путем внесения изменений в статью 125 Конституции РФ либо в статью 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ». Если иметь в виду, что внесение поправок в Конституцию практически всегда сопряжено с необходимостью решения, в том числе, вопросов политической целесообразности, такой, достаточно осторожный подход Конституционного Суда вполне оправдан.

В-четвертых, самоограничение Конституционного Суда РФ в отношении оценки на конституционность пробелов в законодательном регулировании. Конституционный Суд исходит из того, что пробел в законодательном регулировании не может быть предметом конституционного контроля, за исключением случаев, когда это служит непреодолимым препятствием для реализации вытекающих из Конституции РФ прав и законных интересов граждан, в связи с чем может оказаться необходимым выявление конституционного смысла действующего права¹. Очевидно, что такое самоограничение Конституционного Суда РФ также может рассматриваться как своеобразная гарантия дистанцирования Суда от тех вопросов, которые должны решаться, прежде всего, на политическом, в том числе законотворческом, уровне.

Таким образом, Конституционный Суд, будучи «больше, чем судом», может многое, но, надо признать, далеко не все, особенно, если это касается политической сферы. В этих условиях особое значение приобретает способность как к процессуальной экономии в своей деятельности, так и к компетенционному самоограничению. Как тут не вспомнить слова бывшего Председателя Верховного Суда США Ренквиста, который, отвечая на комплименты по

¹ См., например, постановления КС РФ: от 14 ноября 2005 года №10-П // СЗ РФ. 2005. №47. Ст. 4968; от 2 марта 2010 года №5-П // СЗ РФ. 2010. №11. Ст. 1256.

поводу его позиции по известному делу «Моника-гейт» (об импичменте президента Клинтона), сказал: «Я ничего особенного (по этому вопросу. — Прим. авт.) не сделал, но сделал это очень хорошо». У Конституционного Суда также нередко возникают ситуации, когда имеется возможность (и необходимость) «очень хорошо» самоограничиться, удовлетвориться кажущейся, не всегда популярной недосказанностью. В особой степени это касается компетенционных взаимоотношений Конституционного Суда как с законодательной, исполнительной властью, так и с судами иных юрисдикций. Но это уже другая проблема, имеющая не только правовую, но и политическую составляющие, и решение таких вопросов в особой степени требует от Конституционного Суда прохождения между Сциллой и Харибдой, руководствуясь при этом, естественно, исключительно требованиями Конституции.

В заключение представляется уместным отметить, что анализ проблем соотношения конституционного правосудия, конституционной модернизации в соотношении с политикой позволяет сделать вывод, что вряд ли возможно создать как на доктринальном, так и тем более на практическом уровне стерильно чистую модель конституционного правосудия, «очищенную» от политико-идеологических начал. Конечно, достижение такой цели могло бы показаться весьма привлекательным с точки зрения стремления к «деполитизации» конституционного правосудия. Но нельзя не учитывать, что тесное сочетание правовых и политических факторов в конституционном правосудии — объективная реальность, в ней находят отражение глубинные сущностные характеристики современного конституционализма и процессов конституционной модернизации во всем их многообразии и противоречивости.

Это находит свое практическое воплощение в конкретных направлениях деятельности Конституционного Суда РФ и, соответственно, в его решениях, отражающих правовые позиции Суда по широкому спектру проблем

организации и функционирования публичной власти, формирования и развития рыночной экономики, обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Одним словом, речь идет о чрезвычайно большом многообразии проблем и сфер их проявления, которые находят обобщенные (конституционно-правовые) характеристики посредством категории российской государственности.





3. РОССИЙСКАЯ ПРАВОВАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ — ВАЖНАЯ СФЕРА КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

В современном мире процессы модернизации являются неотъемлемым элементом универсальных тенденций развития конституционализма и глобализации, которые отражают, с одной стороны, все более глубокое укоренение в национальных сообществах конституционных ценностей верховенства права, равенства, справедливости, демократии, с другой — взаимное переплетение, диффузия внутригосударственных и международных кризисов, конфликтов и противоречий, в результате чего сами названные явления приобретают глобальный, планетарный характер, а преобразование жизнедеятельности конкретного социума обуславливается системой универсальных принципов правового развития всего человечества¹.

Модернизация, таким образом, имеет в своей основе ряд объективно обусловленных, повсеместно проявляющихся, относительно единообразных (по своей сути) предпосылок, среди которых следует выделить: *экономические* — формирование и развитие качественно новых характеристик общества как общества постиндустриального; *информационные* — реальность перспективы перехода человечества в информационную эпоху, в эпоху нанотехнологий, что серьезным образом влияет в том числе на культуру общества, включая ее нормативно-правовую

¹ Универсальный характер модернизационных процессов в настоящее время признается на официальном уровне не только в России, но и в Европе. Так, в совместном заявлении саммита Россия–ЕС по «Партнерству для модернизации» (Ростов-на-Дону, 1 июня 2010 г.) прямо указывается, что «в мире, где народы и экономики все более взаимосвязаны и взаимозависимы, все более важной и необходимой становится модернизация наших экономик и обществ» ([URL: www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)).

составляющую; *социально-политические*, связанные, с одной стороны, с геополитическими изменениями, вытекающими из закономерностей демократизации, отказа от тоталитарных режимов, а, с другой стороны, с кризисом классических институтов демократии (избирательной системы, референдумов, традиционных партийных систем).

Конституционно-правовые факторы модернизации проявляются не только в «линейных», сугубо метафизических характеристиках Конституции и других нормативных правовых актов конституционного значения как правовой основы социальных преобразований. Сама идея, концепция судебного конституционализма предполагает понимание данного явления как сложной нормативно-деятельностной системы, отражающей режим трансформации конституционных ценностей в законодательство, правоприменительную практику, правовую идеологию, в социальную и индивидуальную психологию. В этом плане в современных условиях динамично развивающихся общественных систем конституционализм воплощает в себе единство нормативных (в первую очередь, правовых), онтологических, аксиологических, юридико-мировоззренческих начал, развивающихся в соответствии с противоречивыми закономерностями, диктуемыми требованиями правовой глобализации, с одной стороны, и национальными потребностями государственно-правового развития — с другой.

Для нас это, прежде всего, потребности модернизации. И если иметь в виду ее конституционно-правовую составляющую, то на первом плане здесь, — все более усиливающаяся тенденция сближения англосаксонской и европейско-континентальной правовых систем, их конвергенция. Пожалуй, наиболее важное, по-своему революционное значение имеет в этом отношении проникновение в нашу национальную правовую систему (как и в континентальную систему права в целом) прецедентных начал. Достаточно вспомнить о приобретающих преце-

дентное значение для нашей правоприменительной практики решениях Европейского Суда по правам человека, а также о юридической природе решений органов конституционного контроля государств континентальной Европы.

Вместе с тем потребность в проведении и обусловленность правовой модернизации имеет многофакторные начала глобализационного характера, связанные как с задачами выхода России на передовые рубежи современного цивилизационно-правового развития, так и с необходимостью решения неотложных внутренних проблем, без чего невозможно перейти от «архаичного общества» к «обществу умных, свободных и ответственных людей»¹. Одной из таких, казалось бы, рутинных, но вышедших сегодня на уровень национальной безопасности проблем являются коррупция и неуклонно расширяющиеся сегменты «теневой правовой жизни», получающие выражение в нормативно-правовом регулировании с помощью так называемого теневого права, возводящего на «законный» уровень сложившиеся в обществе коррупционные механизмы², способствующие формированию и функционированию теневой экономики³, равно как и других теневых сфер жизни, включая государственно-политическую сферу.

В этом плане чрезвычайно важно, что объектом модернизационных процессов (пусть специфическим, но очень важным) выступает в том числе и государственность. При этом следует учитывать, что государственность как категория и явление общественной жизни по своему содержанию и реальному значению шире, чем государство, и охватывает собой не только институты

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. М., 2009. С. 5.

² См.: Баранов В. М. Теневое право. Н. Новгород, 2002; Малько А. В., Саломатин А. Ю. О некоторых вопросах модернизационных процессов в современных условиях // Государство и право. 2004. №3. С. 29.

³ См.: Архипов А. Ю., Богуславский В. Н. Институционализация теневой экономики в условиях глобализации. Ростов н/Д, 2007; Экономика и право. Теневая экономика. 3-е изд. М., 2007.

публично-политической организации общества, но также и весь массив национальных экономических, социально-культурных отношений.

Экономический строй и социальная система, испытывающая активное государственно-правовое воздействие, являются *важной элементной характеристикой российской государственности и, в конечном счете, — посредством объектно-деятельностной, социально-экономической, духовно-мировоззренческой, политико-идеологической составляющих государственности — характеристикой судебного конституционализма в соответствующих сферах и нормативно-деятельностных формах его проявления. Именно на этом уровне относительно самостоятельные компоненты государственности (государство как его центральное звено, правовая система, система признаваемых, соблюдаемых и защищаемых государством прав и свобод человека и гражданина, экономический строй, социальная система общества и др.) создают в процессе своего функционирования единую интегративную сферу институтов конституционного строя, взаимоотношений государства и личности и, в конечном счете, государственно-организованного общества в целом как единого политического, правового, социально-экономического образования*¹. Очевидно, что на правовом уровне соответствующая система государственности, включающая политические и социально-экономические характеристики, обеспечивается тесным единством частных и публично-правовых средств нормативного правового воздействия.

Модернизация государственности — это многоплановое глобальное явление, включающее в себя как позитивные проявления (дозволение, поощрение, стимулирование социально полезных тенденций развития), так и

¹ См., Морозова Л. А. Проблемы современной российской государственности: учеб. пособие. М., 1998.; Бондарь Н. С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М.: Викор-Медиа, 2006.

«негативные» формы правового воздействия на процессы обновления (предупредительные, пресекательные, запретительные), равно как и поиск новых прогрессивных направлений созидательной активности общества и государства. В связи с этим модернизация государственности находится в двухплоскостной системе отношений, направленных, во-первых, на снятие социальных противоречий, поскольку образование и разрешение напряженности есть диалектическая основа любого развития; во-вторых, на оптимизацию, рационализацию и повышение эффективности публично-властным образом организованной социальной системы (развитие в собственном смысле слова). Но и в том, и в другом случаях высшей нормативной формой опосредования данных отношений является конституция с присущими ей принципами и ценностями конституционализма.

Вместе с тем, будучи объектом модернизации, государство является ее доминирующим субъектом, призванным обеспечить не только создание инструментальной системы публично-правового управления, направленной на снятие кризисных явлений (конфликтов, противоречий), но и поддержание ее эффективного функционирования на основе принципов рационализации и оптимизации как во внутригосударственном, так и в международном контексте¹.

Анализ проблем современного конституционализма, в том числе под углом зрения государственно-модернизационных процессов, актуализирует поиск эффективных конституционно-правовых механизмов их разрешения, что возможно на основе единых, универсальных философско-правовых подходов, определяющих саму методологию реализации конституции во всех ее формах: нормативно-регулятивной, правоприменительной, поли-

¹ См.: Тихомиров Ю. А. О модернизации государства // Журнал российского права. 2004. №4.

тико-идеологической, социально-экономической. Между тем, в настоящее время наблюдается существенная неравномерность (асинхронность) между философским, концептуальным осмыслением конституции и системы конституционализма в целом, с одной стороны, и государственно-властной правореализационной деятельностью — с другой. Наука здесь зачастую оказывается не востребованной практикой, что в конечном счете приводит к философско-мировоззренческой эклектике, но не на уровне конституционных форм закрепления ценностных начал нашего развития, а при осуществлении законодательной, исполнительной, судебной власти. Уже поэтому необходимо понимание того, что философия современного российского конституционализма — это не некая спекулятивная метафизическая юриспруденция, а мировоззренческая основа соединения теории и практики развития общества и государства на основе верховенства права и в соответствии с ценностями конституционализма, что наглядно подтверждается всей деятельностью Конституционного Суда РФ, в том числе по основным направлениям модернизации российской государственности.

Это становится, в свою очередь, основой для установления конституционной идентичности отдельных институтов российской государственности сформулированным идеалам правового, демократического, федеративного, социального государства как конституционной модели развития модернизационных процессов в Российской Федерации.

Модернизация государственности предполагает последовательное развитие механизмов обеспечения и защиты конституционных ценностей общества и государства, основополагающих принципов и начал организации публичной власти, обеспечения прав и свобод человека и гражданина. В этом плане деятельность Конституционного Суда РФ носит чрезвычайно широкий

характер, распространяется на все сферы правовой жизни. В данном случае представляется возможным предложить лишь отдельные подходы, содержащиеся, в частности, в правовых позициях Суда по соответствующей проблематике.

3.1. КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Модернизация государственности предполагает последовательное развитие механизмов осуществления политической власти в единстве государственных и муниципальных форм ее реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, воплощающих в себе высшую ценность всей системы государственности (ч. 1 ст. 1, ст. 2, ч. 1–3 ст. 3, ст. 18 Конституции РФ). Поэтому не случайно в ряде решений Конституционного Суда РФ принципы построения публичной власти рассматриваются как условия и гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина, а сама государственная целостность — важное условие равного правового статуса всех граждан независимо от их места проживания, одна из гарантий конституционных прав и свобод¹.

При этом сам принцип разделения властей был обоснован в решениях Конституционного Суда РФ не только в организационно-правовом плане взаимоотношений и обеспечения самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной властей, но и (это очень важно!) в плане его конституционного значения с точки зрения гарантирования прав и свобод человека и гражданина. Причем правозащитная функция принципа разделения властей получила обоснование в конституционно-судебных органах применительно к ор-

¹ См.: Постановление КС РФ от 31 июля 1995 г. №10-П // ВКС. 1995. №5.

ганам всех ветвей власти: законодательной¹, исполнительной² и особенно широко — судебной³.

Отсюда ясно, что осуществляемая государством публичная политическая власть есть базовый институт современного конституционализма и одновременно — инструмент гарантирования демократических начал модернизационных процессов в обществе и государстве. Концентрированным выражением государственно-политических институтов конституционной демократии является конституционный строй России.

3.1.1. Конституционный строй России как государственно-правовое выражение гражданского общества

В основе понимания конституционного строя как политико-правового явления социальной (а не только государственно-правовой) действительности лежит категория гражданского общества, что предопределяет необходимость анализа данной категории конституционализма не на формально-юридическом уровне, а на основе его существенных социально-политических, экономических, социокультурных характеристик.

В этом плане в решениях Конституционного Суда РФ получило конституционное обоснование гражданского общества как сферы достижения баланса частных и пу-

¹ См., например: абз. 2 п. 3 мотивировочной части постановления КС РФ от 24 июня 1997 г. №9-П // СЗ РФ. 1997. №26. Ст. 3145; абз. 3 п. 3 мотивировочной части постановления КС РФ от 15 декабря 2003 г. №19-П // СЗ РФ. 2003. №52. Ч. II. Ст. 5101.

² См., например: Постановление КС РСФСР от 14 января 1992 г. №1-П-У // Ведомости РФ. 1992. №6. Ст. 247; абз. 6 п. 3 мотивировочной части Определения КС РФ от 16 декабря 2008 г. №1079-0-0 // ВКС РФ. 2009. №3.

³ См., например, абз. 3 п. 3 мотивировочной части постановления КС РФ от 17 марта 2009 г. №5-П; абз. 1 п. 2 мотивировочной части постановления КС РФ от 21 января 2010 г. №1-П // СЗ РФ. 2010. №6. Ст. 699; абз. 2 п. 3.2 мотивировочной части определения КС РФ от 4 декабря 2003 г. №441-0 // ВКС РФ. 2004. №3.

бличных интересов. Каковы в этом плане его внутренние механизмы, которые позволяют развиваться экономическим, социально-культурным, политическим отношениям в режиме ценностей современного конституционализма?

Для нынешнего понимания современного гражданского общества как конституционной категории недостаточно представления о нем лишь с позиции его противопоставления государственной власти и соответственно сфере реализации публичных интересов. Частные и публичные начала не только могут не противопоставляться, но и должны иметь гармоничные формы сочетания, взаимопереплетения в процессе их самореализации в экономической, социально-культурной, политической жизни общества. Это становится возможным, в том числе, благодаря развитию процессов — со всеми их сложностями, противоречивостью, но неуклонным, закономерным характером — проникновения институтов политической системы в недра гражданского общества, с одной стороны, своего рода социализации государственной власти с помощью институтов гражданского общества (в особенности таких, как политические партии, местное самоуправление¹) — с другой. В этом плане главным в современной общедемократической концепции гражданского общества должно быть определение собственных качественных характеристик тех реальных общественных отношений, которые в системном единстве могут быть определены как современное гражданское общество.

Гражданское общество есть объективно складывающийся порядок реальных общественных отношений, который основан на признанных самим обществом требова-

¹ В этом плане местное самоуправление, например, может и должно рассматриваться не только как институт публичной (муниципальной) власти, но и как выражение муниципальных институтов гражданского общества, а также прав человека (см.: Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008. С. 49–69).

ниях справедливости и меры достигнутой свободы, недопустимости произвола и насилия. Данный порядок складывается на основе внутреннего содержания самих этих отношений, что превращает их в носителей справедливости и критерий меры свободы. Тем самым отношения в гражданском обществе обретают способность воплощать в себе определенные требования, нормативные модели поведения граждан, должностных лиц, государственных органов и государства в целом в соответствии с идеалами справедливости и свободы.

В отношениях, составляющих гражданское общество, объективно воплощаются идеи права как высшей справедливости, основанной на недопустимости произвола и гарантировании равной для всех членов гражданского общества меры свободы. Это те нормативные, общеобязательные требования, которые складываются и существуют в гражданском обществе независимо от их государственного признания и закрепления в законах. Но следование им со стороны государства является залогом того, что закон в таком обществе и государстве приобретает правовой характер, т. е. они не только воплощают в себе государственную волю, но эта воля в полной мере соответствует требованиям справедливости и свободы.

В данном случае речь идет о том, что философско-мировоззренческий плюрализм современного российского конституционализма получает прочные материальные начала: гражданское общество — генератор требований верховенства права, естественно-правовых идей демократии и свободы, а государство — творец и проводник позитивистской системы законодательства. Соответственно залогом последовательной трансформации верховенства права в позитивный (юридический) закон и в правоприменительную практику является формирование гражданского общества, объективно, в силу своих имманентных характеристик обладающего качествами правового социума. Исходя из этого подхода само право (и со-

ответственно Конституцию как юридический документ, отвечающий требованиям правового закона) можно рассматривать как объективно обусловленную форму свободы и одновременно — ее формальную меру, всеобщую, нормативную и общеобязательную.

Такое общество не может быть неправовым обществом, основой его функционирования являются признание государством прав и свобод человека и гражданина и ответственность государства перед личностью. Именно поэтому в современной России на нормативном уровне вопросы развития институтов гражданского общества тесно соприкасаются с построением правового государства, обеспечением прав человека¹. «Правовое государство невозможно без правового и справедливого общества. Здесь, как ни в какой другой сфере нашей жизни, государство таково, каково общество»².

Правовой характер гражданского общества, его соответствие высшим требованиям справедливости и свободы являются важнейшими качественными характеристиками такого общества. Свобода и справедливость представляют собой в условиях гражданского общества социальный фактор, нормирующий, упорядочивающий деятельность людей, придающий ей начала саморегуляции и самореализации.

С этим связаны и характеристики гражданского общества как сферы достижения баланса частных и публичных интересов. В соответствии с этим следует подходить и к определению главной цели функционирования совре-

¹ См., например: Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. №1417 (ред. от 01. 02. 2011) «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // СЗ РФ. 2004. №46. Ч. II. Ст. 4511; Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ (ред. от 20. 04. 2014) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. №15. Ст. 1277.

² Зорькин В. Д. Тезисы о правовой реформе в России // Правовая реформа, судебная реформа и конституционная экономика: сб. статей / сост. П. Д. Баренбойм. М., 2004. С. 7.

менного гражданского общества. Не умаляя значения автономии личности, гарантий невмешательства в сферу ее частных интересов, следует признать, что не это является его главной целью; последняя заключается в удовлетворении материальных и духовных потребностей человека, в создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. А государство в этом случае (в условиях правового гражданского общества) неизбежно приобретает характер социального государства (ст. 7 Конституции РФ).

Это позволяет также преодолеть конкуренцию порой не совпадающих конституционных ценностей *правового государства*, с одной стороны, и *социального* — с другой. Речь идет об обогащении природы правового государства социальными началами, которые в значительной мере трансформируют его властные функции. При этом само понятие «достойная жизнь», получая конституционное обоснование путем закрепления достаточно конкретных обязанностей государства по ее достижению (ч. 2 ст. 7 Конституции РФ), должно восприниматься не как политическое программное положение, которое уже по этой причине нецелесообразно было бы использовать при определении понятия гражданского общества, а как конституционно-правовая категория, имеющая свое нормативное содержание.

На этой основе можно *определить понятие гражданского общества* как основанную на самоорганизации систему социально-экономических и политических отношений, функционирующих в правовом режиме социальной справедливости и имеющих своей целью создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека, защиту его прав и свобод как высшей ценности гражданского общества и правового государства.

Таким образом, Конституция РФ закрепляет основные характеристики гражданского общества в единстве экономических, социальных и политических отношений,

а само гражданское общество в его конституционном закреплении воплощает основные характеристики конституционного строя России (гл. 1 Конституции РФ).

Наличие в Конституции РФ 1993 г. самостоятельной главы, посвященной основам конституционного строя Российской Федерации, безусловно, имеет принципиальное значение для конституционного регулирования всей системы общественных отношений и утверждения современного российского конституционализма во всех его составляющих. Закрепленные в гл. 1 Конституции *институты конституционного строя России представляют собой своего рода метаюридическую часть Конституции*, которая обладает приоритетной юридической силой по отношению не только к текущему законодательству, но и ко всем другим структурным частям самой Конституции.

Вместе с тем парадокс заключается в том, что весьма подробная характеристика в Конституции основ конституционного строя сослужила плохую службу для научных исследований категории конституционного строя России. При наличии соответствующей главы Конституции в науке конституционного права как бы естественным образом утвердился во многом комментаторский подход к анализу основ конституционного строя России в соответствии со статьями гл. 1 Конституции. Между тем, текст Конституции — это лишь внешняя форма конституционного регулирования; глубинные же, содержательные особенности, как и сущностные характеристики конкретных конституционных институтов, не могут быть раскрыты без анализа реальных общественных отношений, являющихся предметом соответствующей сферы конституционного регулирования. Внутреннее содержание Конституции является, как отмечалось, выражением объективно существующей системы конституционных институтов, в основе которых лежат реальные общественные отношения, представляющие собой четко (а в чем-то и достаточно жестко) скоординированную систему.

Это в полной мере касается и конституционного строя. В основе не только материальных, но и формально-юридических характеристик получившего закрепление в Конституции РФ 1993 г. конституционного строя России лежит природа тех общественных отношений, воплощением которых является конституционный строй как специфическая конституционная категория. В этом плане правы те ученые, которые при всех различиях и нюансах в подходах к пониманию нового конституционного строя России и природы его отдельных институтов, что не в последнюю очередь объясняется политико-идеологическими причинами, исходят из того, что конституционный строй как конституционно-правовая категория представляет собой государственно-правовое выражение формирующегося в России гражданского общества¹. Не только содержание, но и институциональная структура конституционного строя предопределяется соответствующими характеристиками (содержанием и структурой) гражданского общества.

Именно конституционный строй как «основная интегрирующая и предельная категория» конституционного права², имеющая во многом «метаюридический» характер, призван гарантировать развитие демократических начал во всех сферах жизнедеятельности общества. При этом институты конституционного строя воплощают связь политических и экономических форм властвования с социальной организацией общества, равно как и со свободой личности и правовым положением граждан.

Что же касается понятия основ конституционного строя, то под ними следует понимать находящиеся под

¹ См., например: Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России / под ред. В. О. Лучина. М., 2003. С. 45–53; Кабышев В. Т. Становление конституционного строя России // Конституционное развитие России. Саратов, 1992. С. 4–5.

² См.: Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 160.

повышенной правовой защитой (ст. 16 Конституции РФ) сущностные социально-политические и конституционно-правовые установки демократической организации гражданского общества и правового государства, его взаимоотношений с человеком и гражданином. Это совокупность (система) закрепляемых Конституцией принципов (основ), определяющих главные характеристики экономической, политической и социальной организации общества и государства, основные параметры правового положения личности, ее взаимоотношений с обществом и государством. Основы конституционного строя предопределяют и одновременно воплощают (на нормативно-правовом уровне) основные характеристики всей системы организации гражданского общества, устанавливают конституционную меру социальной свободы как высшей правовой ценности и основного критерия нормативного упорядочения социальных связей и отношений гражданского общества.

Приоритетная юридическая сила институтов конституционного строя предопределяет особое значение основ конституционного строя как для оценки конституционности правовых норм на любом уровне их закрепления, включая конституционный, так и для преодоления в законодательстве и правоприменительной практике пробелов, коллизий и т. д.

Это предполагает возможность и необходимость двуединой характеристики институтов конституционного строя: с одной стороны, как главного критерия конституционности законов и иных нормативных правовых актов, являющихся предметом конституционного контроля, с другой — как важнейшего объекта конституционной охраны, осуществляемой, в частности, средствами конституционного правосудия. Эти подходы получили обоснование и в практике Конституционного Суда РФ.

С учетом этих конституционных характеристик гражданского общества необходимо подходить и к оцен-

ке предложений о включении, например, в текст действующей Конституции новой, дополнительной главы, посвященной гражданскому обществу.¹ В решениях Конституционного Суда неоднократно затрагивались и получили развернутое конституционно-правовое обоснование вопросы, касающиеся экономических, социальных, общественно-политических компонентов гражданского общества, равно как и отдельных его институтов, включая политические партии, религиозные объединения, адвокатуру, средства массовой информации и т. п. Нельзя в связи с этим не сказать и о весьма популярной в настоящее время проблеме брака и семьи в аспекте известных дискуссий о «гетеро-сексуальном» равноправии и т. п. В частности, предлагается закрепить в главе о гражданском обществе *конституционно-правовые характеристики брака* как «основанного на добровольном согласии между мужчиной и женщиной и их равноправии» (ст. 64–9). Нет сомнений, что соответствующие вопросы приобрели принципиальное значение. Однако Конституционный Суд РФ уже высказывался достаточно определенно: семья, материнство и детство именно в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые находятся под защитой действующей Конституции, обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства².

Следует отметить, что для анализа конституционных основ гражданского общества принципиальное (методологическое) значение имеет проблема соотношения начал государственного регулирования и самоуправления, автономии в тех или иных сферах гражданского общества

¹ См.: Румянцев О. Г. Указ. соч.

² См.: Определения КС РФ: от 19 января 2010 г. №151-О-О // Архив КС РФ. 2010; от 24 октября 2013 г. №1718-О // Вестник КС РФ. 2014. №1.

и, соответственно, модернизации институтов политической власти.

3.1.2. Модернизация политических институтов власти как поиск баланса централизации и децентрализации

Эффективность процессов модернизации политических институтов непосредственно связана с действенностью публичной власти, оптимальностью ее конструкции, средств, способов, методов и форм осуществления, ее адекватностью актуальным социальным потребностям и достигнутому обществом уровню политико-правовой культуры. Уже поэтому для проведения успешной модернизации государственности публичная власть сама подлежит модернизационному воздействию.

В связи с этим далеко не случайно вопросы публичной власти, включая муниципальную власть, в практике Конституционного Суда РФ занимают одно из центральных мест. Это связано с тем, что конституционное правосудие выступает порождением «суверенно-демократических основ конституционного строя России»¹, и вместе с тем в процессе реализации своих полномочий оно (конституционное правосудие) развивает и конкретизирует конституционные основы суверенитета и демократии, определяет их соотношение и взаимодействие в структурных элементах национальной государственно-правовой системы и исходя из этого проводит конституционализацию текущего законодательства, судебной и иной правоприменительной практики, вводит субъективное правопользование в режим соответствия суверенно-демократическим ценностям; раскрывая в конкретно-казуальной или абстрактно-обобщенной форме смысл соответствующих положений Конституции РФ с учетом конституционной

¹ Джагарян А. А., Джагарян Н. В. Конституционный Суд России как фактор становления суверенно-демократического государства // Учен. зап. юрид. ф-та. Вып. 15 / под ред. А. А. Ливеровского. СПб., 2009. С. 99–100.

практики, социально-исторического контекста и стратегических общенациональных интересов, Конституционный Суд РФ формирует конституционную доктрину демократического государства с позиций обоснования сильного эффективного государства, приверженного ценностям современного конституционализма.

При этом основой методологического подхода Суда РФ к разрешению соответствующих вопросов явился принцип баланса централизации и децентрализации, требующий установления для каждой сферы подлежащих государственному регулированию общественных отношений разумной меры публично-властного воздействия и саморегулирования.

Данный принцип, непосредственно не закрепленный в Конституции РФ, имеет объективные конституционные предпосылки, а на формально-юридическом уровне его источником являются более общие юридические постулаты, связанные с признанием в качестве основополагающих принципов разделения властей, федерализма, местного самоуправления, с одной стороны, а также свободы и автономии индивида, частной инициативы, неприкосновенности собственности и т. д. — с другой.

В связи с этим Конституционный Суд РФ, анализируя содержание конституционного принципа разделения властей, неоднократно указывал на то, что вытекающие из него требования распределения публично-властных полномочий по законотворчеству, исполнению законов и осуществлению правосудия, их организационного и персонального обособления, и недопустимость концентрации власти у одного из соответствующих органов должны быть соотносены с требованиями взаимного уравнивания ветвей единой государственной власти, невозможности ни для одной из них подчинить себе другие¹.

¹ См., например: Постановления КС РФ от 18 января 1996 г. №2-П // СЗ РФ. 1996. №4. Ст. 409; от 29 мая 1998 г. №16-П // СЗ РФ. 1998. №23. Ст. 2626; от 11 декабря 1998 г. №28-П // СЗ РФ. 1998. №52. Ст. 6447.

Раскрывая смысл конституционного регулирования принципа федерализма, Конституционный Суд РФ пришел, в частности, к следующим выводам, значимым с точки зрения уяснения параметров баланса централизации и децентрализации. Несмотря на то, что принцип федерализма предполагает принципиальную децентрализацию государственной власти по вертикали, исходя из которой за субъектами РФ признается вся полнота государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, он одновременно обязывает к недопущению умаления государственного единства и государственной целостности и потому не допускает признания за республиками (равно как и за иными субъектами РФ) качеств суверенных государств: соответствующие полномочия и предметы ведения субъектов РФ, в сфере которых они реализуются, проистекают не из волеизъявления республик, а из Конституции РФ как высшего акта суверенной власти всего многонационального народа России¹.

Принцип разумного сочетания централизации и децентрализации в федеративных отношениях не является некоей научно-теоретической абстракцией, а проявляется в конкретных институтах федерализма, включая распределение нормотворческих полномочий между уровнями государственной власти. Так, например, в Постановлении от 30 ноября 1995 г. №16-П Конституционный Суд РФ указал, что отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует субъекту Российской Федерации принять собственный нормативный акт, что следует из смысла ст. 72, ч. 2 ст. 76 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ и вытекает из

¹ См., например: Постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. №10-П// СЗ РФ. 2000. №25. Ст. 2728; определения КС РФ от 18 января 2001 г. №2-О // СЗ РФ. 2001. №6. Ст. 606; от 6 декабря 2001 г. №250-О // СПС «КонсультантПлюс».

самой природы совместной компетенции¹. Вместе с тем, если субъект РФ не принял закона по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем в порядке осуществления полномочий, закрепленных п. «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере².

Особым образом принцип баланса централизации и децентрализации проявляется в институтах местного самоуправления: с одной стороны, конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления есть безусловное требование децентрализации публичной власти, связанное с приближением публичной власти к населению, созданием условий для наиболее полного и оперативного выявления и удовлетворения потребностей населения³; с другой — местное самоуправление, как отмечалось, будучи уровнем публичной власти, является формой территориальной самоорганизации населения, институтом гражданского общества, что находит подтверждение и в решениях Конституционного Суда⁴.

3.1.3. От «государственно-управленческой» к самоуправленческой демократии: миф или реальность?

Демократия как конституционная форма российской государственности (ст. 1 Конституции РФ), способ осуществления политической власти народа реализуется наряду с системой органов государственной власти также через систему органов самоуправления (ст. 3 Конститу-

¹ См.: Постановления КС РФ: от 30 ноября 1995 г. №16-П // СЗ РФ. 1995. №50. Ст. 4969; от 1 февраля 1996 г. №3-П // СЗ РФ. 1996. №7. Ст. 700.

² См.: Постановление КС РФ от 3 ноября 1997 г. №15-П // СЗ РФ. 1997. №45. Ст. 5241.

³ См.: Постановления КС РФ от 24 января 1997 г. №1-П // СЗ РФ. 1997. №5. Ст. 708; от 15 января 1998 г. №3-П // СЗ РФ. 1998. №4. Ст. 532; от 30 ноября 2000 г. №15-П // СЗ РФ. 2000. №50. Ст. 4943.

⁴ См.: Постановление КС РФ от 2 апреля 2002 г. №7-П // ВКС. 2002. №3.

ции РФ). Более того, демократичность политического режима государства, как свидетельствует опыт развития не только нашей страны, во многом определяется широтой и глубиной внедрения в практику начал самоуправления. Поэтому конкретные институты самоуправления напрямую соотносятся с ценностями институтов демократии, являются формой реального функционирования и дальнейшего демократического развития.

Подобного рода политико-идеологические подходы могут быть представлены как своего рода концепция «государственно-управленческой демократии участия». Вряд ли ее можно считать, как об этом свидетельствуют сама жизнь, наша история, жизнеспособной. Но в то же время следует признать, что в том числе и на Западе сегодня активно разрабатываются — как некий идеологический противовес далеко не во всем оправдавшим себя классическим политико-правовым подходам — идеи «совещательной демократии». В конечном счете ее смысл в том, что государство, политическая власть решают, а граждане совещаются, дискутируют. «В концепции совещательной демократии отнюдь не считаются равноценными все аргументы и принципы, выдвигаемые гражданами и публичными деятелями в защиту своих собственных интересов... Идея состоит прежде всего в том, что в демократическом государстве без полноценных дискуссий граждане не могут прийти даже к временному согласию относительно некоторых противоречивых процедур и конституционных прав»¹.

Таким образом, концепция демократии как «власти народа» подменяется некими институциями «совещательной демократии». Как не вспомнить в этом случае известного немецкого философа Р. Дарендорфа, утверждавшего, что «вопреки буквальному значению слова действующая демократия не «правление народа»; такового на свете про-

¹ Гутман Э., Томпсон Д. Демократия и разногласия // Теория и практика демократии: Избранные тексты / пер. с англ.; под ред. В. Л. Иноземцева, Б. Г. Капустина. М., 2006. С. 20–21.

сто не бывает»¹. На самом деле демократия, как пишет в продолжение этой мысли уже один из молодых отечественных ученых на основе анализа как зарубежного опыта, так и новейшей истории России, это «определенная технология обретения и осуществления государственной власти меньшинством с помощью большинства, с опорой на большинство, но далеко не всегда в интересах и во благо большинства»².

В связи с этим весьма интересным представляется анализ современных тенденций конституционного развития государств на основе концепции «корпоративной» демократии. В переходных обществах основными проявлениями иррациональных процессов в конституционной практике являются «искаженные представления о демократии и ценностной системе правового государства», «укоренение политического и бюрократического цинизма, которые порою преподносятся в демократической упаковке»; это позволяет сделать вывод о формировании на постсоветском пространстве некой «корпоративной демократической системы», которая является «результатом слияния политической, экономической и административной сил», «своим характером искажена, игнорирует принцип верховенства права, основана на теневой экономике и реалиях абсолютизации власти»³.

Не касаясь отдельных акцентов и оттенков соответствующих характеристик современных моделей государственных институтов демократии, нельзя не признать, что в современной практике конституционного развития государств не только молодых, но и развитых демократий принцип народного суверенитета в реальном его проявлении приобретает применительно к большинству населения как «электорату» субсидиарно-совещательный

¹ Дарендорф Р. Дорога к свободе: демократизация и ее проблемы в Восточной Европе // Вопросы философии. 1990. №9. С. 71.

² Керимов А. Д. Современное государство: вопросы теории. М., 2007. С. 26.

³ Арутюнян Г. Угрозы корпоративной демократии. С. 39, 41–42.

характер, а применительно к государственной власти — чисто факультативное значение.

Иная модель демократии: граждане не просто совещаются и не только участвуют в решении политически, экономически важных для них вопросов, а сами решают их. Это самоуправленческая (муниципальная) демократия, хотя ее противопоставление «государственно-управленческой» не вполне обосновано. В идеальном варианте речь идет о возможности оптимального сочетания государственных и самоуправленческих (муниципальных) институтов демократии в единой системе осуществления народом своей власти.

Конституционные начала муниципальной демократии определяются не только формально-юридическими, но, прежде всего, материальными основами, самим характером отношений, складывающихся в системе местного самоуправления и являющихся самоуправленческими отношениями. Отношения в сфере муниципальной демократии возникают по поводу публично-территориальной самоорганизации населения и связаны с необходимостью самостоятельного решения населением определенного круга общих (для местного сообщества) дел публично-политическими и иными средствами. Речь идет о конституционном значении достаточно широкой сферы отношений, составляющих область местного самоуправления. При этом самоуправленческие отношения тесно соприкасаются с реализацией публичной политической власти, с одной стороны, и самореализацией индивидов (населения), осуществлением их прав и свобод в пределах территории проживания — с другой.

Формально-юридическая основа муниципальной демократии проявляется в характере и содержании заключенного в Конституции правового регулирования местного самоуправления как относительно самостоятельного института муниципальной демократии.

Роль Конституции для местного самоуправления и муниципальной демократии не ограничивается тем,

что, являясь Основным законом, она содержит нормы соответствующего отраслевого, в том числе муниципально-правового, содержания. Не менее важным является то обстоятельство, что Конституция представляет собой своеобразное мерило, критерий оценки всей системы норм и институтов муниципального права на предмет их соответствия высшим ценностям, получающим конституционное признание. Конституционные нормы должны соблюдаться всеми органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами. Это, как следует из правовой позиции Конституционного Суда РФ¹, требует непосредственного применения Конституции судами при обнаружении противоречия между конституционными нормами и другими законами.

В этом плане решения Конституционного Суда РФ представляют собой своего рода конституционно-практическую основу и результат проверки муниципального законодательства, с одной стороны, а также развития местного самоуправления во всех его основных характеристиках — с другой: нормативно-правовой (представленной муниципальным законодательством), институционной (система непосредственных и представительных форм самоорганизации населения и его самоуправления), публично-властной, социально-территориальной, финансово-экономической, иных составляющих местного самоуправления и, соответственно, институтов муниципальной демократии. В конституционно-судебном тематическом плане это решения, касающиеся самых различных проблем: местное самоуправление как особая форма публичной власти, соотношение местного самоуправления и государственной власти, муниципальные выборы, представительные и иные органы местного самоуправления, вопросы местного значения, территориальная основа местного самоуправления, финансовая основа местно-

¹ Постановление КС РФ от 4 февраля 1992 г. №2-П // ВКС РФ. 1993. №1.

го самоуправления, муниципальная собственность, муниципальная служба и др.

Поэтому, говоря о конституционной природе муниципальной демократии в формально-юридическом смысле, следует учитывать, что речь идет не только о роли Конституции РФ как акта прямого действия, обладающего высшей юридической силой в сфере муниципальных отношений. Имеются и иные возможности «проникновения» конституционных начал в разветвленный массив самоуправленческих отношений и, соответственно, в муниципально-правовую нормативную базу. Речь идет о механизмах приведения норм и институтов муниципального права, а также практики их применения в соответствие с «буквой и духом» Конституции, что представляет собой процесс своего рода конституционализации муниципальной демократии, смысл которой в конечном счете заключается в обеспечении гармоничного взаимодействия норм конституционного и муниципально-го права при безусловном приоритете первых над вторыми, а также выработке конституционно-правовой методологии оптимизации системы местного самоуправления в Российской Федерации. Важным инструментом решения этих задач являются КС РФ, а также конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

3.1.4. Развитие институтов участия граждан в управлении делами государства

Модернизация политических институтов российской государственности естественным образом сопряжена с развитием и совершенствованием форм реализации гражданами их конституционного права на участие в управлении делами государства.

Право на участие в управлении делами государства относится к числу основных политических прав, воплощающих сущность демократической идеи народовластия. По своей юридической природе оно может быть отнесе-

но к непосредственно действующим субъективным публичным правам. Будучи проявлением политической свободы гражданина, право на участие в управлении делами государства характеризует не только субъективные правопритязания, связанные с возможностями индивидуального влияния на положение в стране, но и социальную значимость и публичную потребность в стабильной и эффективной системе организации публичной (государственной и муниципальной) власти. В этом плане оно включает в себе как субъективно-личностное (частное), так и публично-правовое начало, соотношением которых во многом определяются не только статусные характеристики гражданина в политической сфере, но и публично-правовая природа данной сферы отношений. Из этого вытекает и еще одна важная юридическая характеристика данного права: обладая качествами субъективного и одновременно публичного политического права, оно может реализовываться как на индивидуальной, так и на коллективной основах. Данные характеристики находят подтверждение и в практике КС РФ, который, в частности, применительно к избирательным правам неоднократно указывал на то, что в силу взаимосвязанных положений ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 3 и ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции РФ соответствующие права как права субъективные выступают в качестве элемента конституционного статуса избирателя; вместе с тем они являются элементом публично-правового института выборов, в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти (абз. 1 п. 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 №17-П; абз. 2 п. 2 мотивировочной части определения Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2007 г. №797-0-0¹).

¹ СЗ РФ. 2004. №49. Ст. 4948; 2007. №52. Ст. 6533.

При этом конституционное понятие «управление делами государства» нельзя отождествлять с *государственным управлением*. Под управлением делами государства следует понимать все формы субъективно-публичного властвования в государстве, в том числе на уровне местного самоуправления (муниципального образования), посредством прямого волеизъявления граждан и в пределах полномочий выборных и других органов самоуправления¹ (постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. №15-П). Как подчеркнул Конституционный Суд, народовластие, будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, осуществляется и через признанное и гарантированное государством местное самоуправление. Народ не только конституирует органы местного самоуправления и легитимирует их полномочия, но и контролирует в предусмотренных законом формах их деятельность (постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. №17-П²). Взаимодействие правомочий гражданина на участие в осуществлении как государственной власти, так и местного самоуправления, отражает диалектику государственных и муниципальных начал в конституционном механизме народовластия, что на конституционно-категориальном уровне проявляется через понятие «дела государства», включающие в том числе и вопросы местного значения (ст. 130 Конституции РФ).

Конституционное право граждан на участие в управлении делами государства логически дополняет субъективно-личностными началами принцип и нормативную конструкцию народного суверенитета (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ). Как подчеркнул Конституционный Суд РФ, осуществление депутатских полномочий (как и другие формы реализации данного права) необходимо воспринимать в контексте принципа народовластия (постановления

¹ СЗ РФ. 2000. №50. Ст. 4943.

² СЗ РФ. 1998. №25. Ст. 3002.

от 10 декабря 1997 г. №19-П, от 9 июля 2002 г. №12-П¹). Соответственно, даже качественная модернизация системы и практики государственного управления (местного самоуправления) и связанные с этим временные (переходные) правовые режимы не могут препятствовать реализации гражданами права на участие в управлении делами государства (например, определение КС РФ от 12 июля 2005 г. №309-0²).

Допустимое (информирующее, побуждающее) воздействие граждан (населения) на властных представителей, как правило, сочетается с пользованием иными конституционными правами, в том числе закрепленными в ч. 1 и 4 ст. 29, ст. 31, 33 Конституции РФ. Гарантиями политического участия выступают свобода массовой информации и запрет цензуры (ч. 5 ст. 29 Конституции РФ), институты выборности и политической ответственности власти, а также специальные нормативные установления. В то же время пользование правом может быть соразмерно ограничено и сопряжено с конституционными регулируемыми требованиями (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). При этом законодатель должен обеспечивать соблюдение конституционных принципов и норм, в том числе относящихся к условиям и пределам допустимых ограничений прав и свобод граждан (постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. №7-П³). Это относится, в частности, к устанавливаемым федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ особым требованиям, связанным с правом на участие в управлении делами государства и проявляющимся в конкретизации статусов депутатов Государственной Думы РФ, законодательного (представительного) органа субъекта РФ, представительного органа муниципального образования

¹ СЗ РФ. 1997. №51. Ст. 5877; 2002. №28. Ст. 2909.

² ВКС РФ. 2006. №1.

³ СЗ РФ. 2000. №19. Ст. 2102.

(определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2003 г. №41-0¹). Например, Федеральным законом о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы (п. «а» и «б» ч. 2 ст. 6) и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (п. 1 ст. 12) установлены запреты на совмещение (одновременное исполнение) публично-властных полномочий для депутатов представительной власти на федеральном, субфедеральном и муниципальном уровнях. В отмеченном выше определении от 20 февраля 2003 г. №41-О Конституционный Суд РФ подтвердил принципиальную конституционность таких запретов, которые хотя и характеризуют содержание права непосредственного участия в управлении делами государства, но не ограничивают его.

Конституционно обоснованными были признаны также *статусные ограничения*, не позволяющие депутатам, деятельность которых осуществляется на профессиональной основе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Как подчеркнул Конституционный Суд РФ, такие запреты не означают и разноразрядного (по отношению к депутатам, работающим без отрыва от основной деятельности) гарантирования независимости депутатов в зависимости от формы осуществления ими депутатской деятельности, поскольку учитываются при назначении соответствующим депутатам денежного содержания и других выплат, предусмотренных законодательством².

По достоинству оценивая важность демократизации всех сфер государственной и общественной жизни, нельзя вместе с тем не отметить особое значение формирования и развития политического плюрализма и многопартий-

¹ Архив КС РФ. 2003.

² См.: ВКС РФ. 2005. №5.

ности. Именно партии концентрированно олицетворяют собой важнейшую движущую силу современных демократий. Поэтому особый интерес представляет роль Конституционного Суда РФ в институционализации многопартийности.

3.1.5. Конституционное правосудие как фактор институционализации многопартийности в России

Для России проблема конституционно-правового обоснования политической многопартийности, юридического обеспечения устойчивости ее функционирования, подчинение партий верховенству права имеет особое значение. Это обусловлено, в том числе, и историческими особенностями партийного строительства в нашей стране: оно изначально протекало в России в русле сложных политических процессов, которые имели главным содержанием переход от однопартийности, основанной на политической модели властвования в виде «партии-государства», к демократическому правовому государству и политическому плюрализму.

Для России (впрочем, как и для других стран, особенно — новых демократий) представляет особую актуальность *вопрос о мере вмешательства государства, в том числе юридического вторжения, в сферу партийно-политических отношений*. Для ответа на этот вопрос необходимо четкое представление о целях, назначении такого вмешательства и, более того, уяснение того, всякое ли нормативно-правовое урегулирование партийно-политических отношений является государственным «вмешательством» в сферу партийного строительства? Не есть ли это благо, гарантия демократического развития (по крайней мере, как общее правило) для самих политических партий? С этим связан и еще один, методологически важный вопрос: какие пределы вторжения конституционно-судебного контроля в сферу партийно-политических отношений?

Вопрос о роли, степени активности государственной власти в партийно-политическом строительстве того или иного общества и государства не имеет единого рецепта разрешения применительно к различным государственно-правовым системам. Так, в странах общего (англо-саксонского) права существенная специфика их правовых систем и особенности исторического развития во многом предопределяют вытекающие из этого особенности правовых форм, способов и средств, равно как и мер государственного влияния на национальные партийно-политические системы. Эти особенности характеризуются, в конечном счете, мягкими, минимальными в своей основе, формами государственно-правового воздействия на партийно-политические системы (например, такое влияние обеспечивается, как это имеет место в США, прежде всего через избирательное законодательство). В этих условиях и правовая, в том числе конституционная, институционализация партийных систем, сохраняющих высокий удельный вес общественных начал как институтов гражданского общества, является минимальной.

Иная модель взаимодействия государства и политических партий имеет место в странах романо-германской системы права. Достаточно вспомнить в связи с этим весьма детальное государственно-правовое урегулирование партийно-политических отношений в ФРГ, где особое место занимает Федеральный закон от 24 июля 1967 г. «О политических партиях»¹.

Что же касается России, то активная роль государства в соответствующей сфере социальных отношений определяется не только ее принадлежностью к романо-германской правовой семье. В условиях, когда демократизация и переход от однопартийной системы к многопартийности изначально осуществлялись (и осуществляют) сверху, с активным использованием властного потенциала выс-

¹ См.: ФРГ. Конституция и законодательные акты. М., 1991.

ших государственных органов, присутствие этатистских, публично-властных начал в этой сфере неизбежно. При этом в демократическом правовом государстве — Россия является таким государством (ст. 1 Конституции РФ) — имеются в виду, прежде всего, государственно-правовые, юридические начала государственно-властного воздействия, правового урегулирования партийно-политических отношений.

Конституционные оценки этих процессов предполагают, прежде всего, их анализ с точки зрения используемых в государстве средств и способов *институционализации политических партий*, обеспечения условий их интеграции в политическую систему.

Институционализация же политических партий — это и есть *процесс правового оформления, юридического утверждения места и роли политических партий* в государственном механизме, государственно-правовая регламентация порядка образования и деятельности политических партий как особого политико-правового института государственности. Иными словами, речь идет о превращении политических партий из обычных ассоциаций граждан в полноценный, реально работающий и востребованный как обществом, так и государством, правовой институт политической системы, функционирующий на основе принципов политического и идеологического плюрализма.

В этом плане *институционализация политических партий и есть юридизация партийно-политических отношений, основанная на подчинении партийной системы верховенству права*¹. Возведение партийной системы на правовой уровень, подчинение ее принципу верховенства права имеют принципиальное, одинаково важное значение как для партийного строительства, так и для

¹ См. подробнее: Бондарь Н. С. Подчинение партий верховенству права — конституционный императив демократического правового государства // История. Право. Политика. Федеральный научно-практический журнал. 2012. №6.

утверждения подлинно демократических ценностей во всей системе организации публичной власти в обществе и государстве. Поэтому подчинение партийной системы верховенству права и закону предполагает, например, *исключение представлений об уставе или программе правящей партии как о неких «метаконституционных» актах*, о партийных нормах, конкурирующих с конституционными, а то и стоящих над ними.

Что же касается самих по себе процессов юридикации партийно-политических отношений, то здесь чрезвычайно важным является поиск баланса: между политикой и правом, автономией политических партий как общественных объединений и формированием прочных правовых основ их деятельности; между различными по юридической силе уровнями правового регулирования партийно-политических отношений, включая саму Конституцию РФ, с одной стороны, в ее соотношении со специальными и тематическими законами, с другой.

Механизм институционных средств юридикации партийно-политических отношений и утверждения политической многопартийности в России носит весьма разветвленный, системный характер. Это, прежде всего, сама Конституция РФ, которая в Российской Федерации является эффективным средством подчинения политических партий праву и закону. Это обеспечивается, в частности, путем двухуровневого конституционного регулирования политико-партийных отношений и закрепления в Основном законе государства: с одной стороны, публично-правовых начал партийной системы как института конституционного строя, а самих партий — как элемента гражданского общества (ст. 13); с другой стороны, субъектно-личностных начал, что выражается в конституционном признании права граждан РФ на объединение в партию, на создание и участие в деятельности общественных объединений, включая политические партии (ст. 30). Этим, кстати, предопределяются и широкие возможности

конституционного контроля в России за законодательными решениями в сфере политико-партийных отношений, которые подлежат оценке в системах как публичных, так и индивидуально-личностных, ценностных (конституционных) критериев.

Юридизация партийно-политических отношений в соответствии с требованиями верховенства права осуществляется посредством текущего законодательного регулирования соответствующих отношений, что имеет целью определение гражданско-правового, административно-правового, избирательного (электорального) и иных отраслевых начал правового статуса партийных организаций. В условиях действующего правового регулирования законодательная институционализация политических партий в Российской Федерации обеспечивается различными по уровню и характеру законодательными актами. Важнейшим из них в механизме институционализации многопартийности в России является Федеральный закон «О политических партиях»¹, хотя нельзя недооценивать и другие, в том числе подзаконные акты, касающиеся, например, процедуры регистрации политических партий, порядка ведения их финансовой отчетности и т. п. Именно специальное законодательство, в силу его динамичности, является основным средством развития партийной системы в России. Подтверждением этого явились недавние (апрель–май 2012 г.) весьма существенные изменения в партийном строительстве.

Вместе с тем в данном случае важны не столько социально-политические, сколько *конституционно-правовые характеристики процессов партийного строительства*, в том числе в аспекте роли Конституционного Суда РФ в их развитии и углублении, а стало быть, и в утверждении новой демократической российской государственности. Одновременно это является га-

¹ СЗ РФ. 2001. №29. Ст. 2950.

рантией того, что политически острые проблемы развития партийных систем будут оцениваться в соответствии с требованиями верховенства права.

Поэтому следующим, особым средством институционализации политических партий и юридизации соответствующей сферы отношений является *судебно-конституционная институционализация*, которая обеспечивается в процессе конституционно-контрольной деятельности Конституционного Суда РФ. Именно под этим углом зрения представляется важным анализ роли Конституционного Суда РФ в утверждении ценностей политического плюрализма и многопартийности на основе требований верховенства права.

Значение Конституционного Суда РФ в развитии политико-партийной системы тем выше, чем уже объем непосредственно конституционного регулирования политико-партийных отношений. Лаконичность конституционных норм в этой части приводит к расширению свободы усмотрения законодателя, что, в свою очередь, предполагает возможность и необходимость усиления конституционного нормоконтроля за его действиями. В этом плане правовые позиции Суда РФ оказывают значительное влияние на развитие партийной системы России, указывают законодателю на пределы конституционно допустимой дискреции.

Проводя проверку тех или иных законодательных решений в области партийного строительства на соответствие конституционным принципам и нормам, Конституционный Суд РФ: а) формирует и развивает конституционно-доктринальное понимание политических партий как института российской государственности; б) реализует цели по правовой охране конституционного института политических партий; в) осуществляет защиту конституционного права граждан на объединение в политические партии и защиту конституционных прав самих политических партий как объединений граждан; г) оказывает идеологическое воздействие на индивидуальное и

общественное политико-правовое сознание, способствуя формированию высокого уровня партийной культуры; д) оценивает на соответствие текущего (специального) законодательства о партийном строительстве требованиям Конституции. В этом плане потенциал Конституционного Суда РФ в области воздействия на политико-партийные отношения шире самой по себе функции нормоконтроля.

Вместе с тем в порядке конституционного судопроизводства предполагается возможность решения и других, напрямую не урегулированных Конституцией или иными законами, более конкретных вопросов, имеющих конституционное значение. Это, например, вопрос, связанный с проверкой конституционности самих политических партий. В настоящее время эти полномочия осуществляет Верховный Суд РФ (п. 2 ч. 1 ст. 27 ГПК РФ). Между тем, как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 21 марта 2007 г. №3-П¹, все споры, которые по своей юридической природе, характеру и последствиям являются конституционными, разрешаются в порядке конституционного судопроизводства, что соответствует предназначению судебного конституционного контроля, — в противном случае нарушались бы закрепленные Конституцией РФ принципы, лежащие в основе организации и осуществления правосудия, разграничения видов судебной юрисдикции, обеспечения правосудием прав и свобод граждан (ст. 18, ч. 1 ст. 47, ч. 2 ст. 118, ст. 125–127). В соответствии с этой позицией в названном Постановлении Конституционный Суд РФ пришел к выводу о противоречии Конституции РФ отнесения законодателем к подведомственности судов общей юрисдикции споров, возникающих в процессе подготовки и проведения референдума и имеющих по своей правовой природе конституционный характер. Эта правовая позиция, думается, в полной мере при-

¹ СЗ РФ. 2007. №14. Ст. 1741.

менима к политико-партийным отношениям, что, кстати, подтверждается и зарубежным опытом. Так, к компетенции органов конституционного правосудия вопросы приостановления и запрещения деятельности политических партий отнесены непосредственно, в частности, конституциями Армении (п. 9 ст. 100), Турции (ст. 69), Основным законом ФРГ (ст. 21) и др.

Наглядным подтверждением активности Конституционного Суда РФ в этой сфере являются количественные показатели соответствующих дел, и, прежде всего, тех из них, которые связаны с инициированием конституционного контроля самими политическими партиями и политическими общественными объединениями как наиболее заинтересованными субъектами. По состоянию на сегодняшний день Конституционным Судом РФ приняты решения по жалобам почти двух десятков таких организаций.

Место и роль Конституционного Суда РФ в национальной государственно-правовой системе, характеристики юридической природы его решений определяют многообразие направлений воздействия Конституционного Суда РФ на институционализацию политических партий. Основными среди них являются:

А. Департизация государственной системы, преодоление советской модели политического властвования «государство-партия». Первым и наиболее решительным шагом конституционного правосудия к институционализации политических партий как элемента демократической правовой государственности, основанной на плюрализме и многопартийности, стало Постановление КС РФ от 30 ноября 1992 г. №9-П по «делу КПСС» — о проверке конституционности Указов Президента РФ от 23 августа 1991 г. №79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. №90 «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. №169 «О деятельности КПСС и КП

РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР¹.

Б. *Утверждение верховенства права в системе партийно-политических отношений через конституционализацию избирательного законодательства.* Это стало важным направлением воздействия конституционного правосудия на утверждение конституционных принципов политического плюрализма и многопартийности. Ценность многопартийности утверждалась в этом процессе через конституционное обоснование ценности избирательных прав, включая как активное, так и пассивное избирательное право.

В. *Конституционная оценка пределов интеграции политических партий в систему государственной власти.* В этом русле в решениях Конституционного Суда РФ получили конституционное обоснование важнейшие юридические признаки политических партий, характеризующие их специфическое правовое положение в государственно-правовой системе. Среди них: определение минимальной численности и территориального масштаба деятельности политических партий; возможность создания региональных партий; конституционность запрета на создание политических партий по национальному или религиозному признаку; условия приобретения партиями парламентского статуса и т. д.

Г. *Конституционализация правового статуса политических партий с точки зрения их внутреннего устройства.* Так, в частности, в Постановлении от 3 апреля 1998 г. №10-П Конституционным Судом РФ выражен подход, согласно которому любое объединение, его структура и организационно-правовые формы управления им должны быть основаны на демократических началах: личной инициативе, добровольном волеизъявлении и, следовательно, на добровольном членстве в таком объединении².

¹ Ведомости РФ. 1993. №11. Ст. 400.

² См.: Постановление КС РФ от 3 апреля 1998 г. №10-П // СЗ РФ. 1998. №15. Ст. 1794.

По мнению Конституционного Суда РФ, любая попытка со стороны государственной власти ограничить инициативную деятельность по созданию общественного объединения является нарушением конституционного права граждан на объединение¹. Вместе с тем государство вправе устанавливать дополнительные требования к созданию, устройству и осуществлению уставной деятельности политических партий (Постановление от 1 февраля 2005 г. №1-П²), поскольку политические партии представляют собой особый вид общественных объединений, их деятельность непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти и они включены в процесс властных отношений.

Д. О возможности судебного контроля над политико-партийной деятельностью. Особый правовой статус политических партий не исключает, по мнению Конституционного Суда РФ, возможность судебного контроля за законностью их организации и деятельности, что имеет значение как для обеспечения соблюдения принципа внутрипартийной демократии, так и реализации принципа верховенства права в соответствующей сфере отношений.

Практика Конституционного Суда РФ основана на том, что *граждане, чьи права оказались нарушенными в результате решений политической партии, могут обратиться в судебные органы за защитой своих прав*³. Это касается, в том числе вопросов, связанных с прекращением членства в политической партии. Суд РФ исходит из того, что обязанность соблюдать права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, возложена на общественные объединения (политические партии) и распространяется также на их отношения с гражданами — чле-

¹ См.: Постановление КС РФ от 12 февраля 1993 г. №3-П // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №9. Ст. 825.

² СЗ РФ. 2005. №6. Ст. 491

³ См.: Определение КС РФ от 17 июля 2007 г. №506-О-О // Архив КС РФ. 2007.

нами политических партий. Это означает кроме прочего недопустимость постановки граждан в ситуацию правовой и фактической неопределенности, а потому исключение членов партии из нее, оставаясь прерогативой партии, не может основываться на неопределенных основаниях, носить произвольный характер. Поэтому, как указал Конституционный Суд РФ в Определении от 5 февраля 2009 г. №247-О-О¹, в условиях действующего правового регулирования не исключается возможность судебного обжалования решений и действий (бездействия) политических партий, в том числе решений и действий ее руководящих органов, как нарушающих права и свободы лиц, включая самих членов общественного объединения (партии).

Е. Равенство политических партий как конституционная гарантия многопартийности. Вопросам равенства политических партий в решениях КС РФ уделяется особое внимание; данное требование вытекает из самого существа конституционно-правового статуса партий и их значения в демократическом обществе, служит важнейшей гарантией реального многопартийного устройства политической системы государства.

В своей практике Конституционный Суд РФ исходит из того, что равенство политических партий перед законом означает, прежде всего, равную защиту закона без всякой дискриминации в ходе выборов и не предполагает равенства результатов выборов; правила, по которым проводятся выборы, и законодательные условия избрания должны быть для всех политических партий одинаковыми и известными заранее, каждый избиратель должен иметь возможность проголосовать за любой список кандидатов (Определение КС РФ от 9 июня 2004 г. №215-О).

Вместе с тем принцип равенства в интерпретации Конституционного Суда РФ не сводится лишь к негативным (запретительным) аспектам, т. е. к запрету дискримина-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

ции, а предполагает и обеспечение для политических партий равных возможностей участия в политическом (для парламентских партий — также в парламентском) процессе, защиту прав меньшинства перед большинством. Так, в Определениях от 4 июня 2007 г. №384-О-О и от 18 декабря 2007 г. №963-О-О¹ Конституционный Суд РФ применительно к вопросу о порядке принятия законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ решений об определении конкретного состава депутатов, осуществляющих свои полномочия на профессиональной постоянной основе, указал, что процедура принятия этих решений должна обеспечивать учет мнения депутатских объединений (фракций), которые включают в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка кандидатов, представляющих политические партии в законодательном (представительном) органе, в том числе относящихся к меньшинству, в целях реализации конституционных принципов политического плюрализма и равенства общественных объединений перед законом, а также обеспечения прав граждан, включая избирательные права.

Эта позиция может рассматриваться как выражение общего подхода к пониманию демократической организации парламентской деятельности в условиях пропорциональной избирательной системы и, в частности, в полной мере применима к вопросам формирования парламентского руководства, определения внутренней структуры парламента (парламентских комитетов, комиссий) и т. д. В условиях действующего правового регулирования равенство парламентских партий обеспечивается путем применения как геометрического, так и арифметического равенства.

Апробированные на федеральном уровне подходы к обеспечению партийного равноправия сегодня предлагается распространить и на субъекты РФ, с тем чтобы

¹ См.: Вестник КС РФ. 2008. №2; Архив КС РФ. 2007.

существенно повысить уровень и качество народного представительства на региональном уровне.

Очевидно, что строительство в России устойчивой и эффективной многопартийной системы, основанной на реальном политическом плюрализме, — задача долгая и трудная. Однако именно от ее решения во многом зависит демократическое будущее российской государственности, перспективы развития России как правового государства, в котором для всех субъектов государственной и общественной жизни, включая политические партии, незыблемым должно быть требование верховенства права и подчинение Закону.

3.2. СОБСТВЕННОСТЬ, ВЛАСТЬ, СВОБОДА В ИХ КОЛЛИЗИОННОМ ЕДИНСТВЕ КАК СФЕРА КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

В условиях модернизации российской государственности главным является поиск баланса между ценностями конституционного триединства «собственность–власть–свобода», что в более конкретном виде проявляется как поиск баланса между ценностями публичного характера, с одной стороны, и личными, частными ценностями, с другой. Именно в их коллизионном единстве коренятся и методологические основы принятия решения по осуществлению модернизации в конкретных сферах и по конкретным направлениям. В формализованном, нормативно-правовом выражении это прежде всего методологическая проблема соотношения суверенной государственной власти и свободы, которая прямо или косвенно пронизывает всю систему конституционного регулирования, «присутствует» в каждом конституционном институте, каждой норме и статье конституции. В этом смысле нахождение баланса власти, собственности и свободы составляет главное содержание теории и практики современного конституционализма.

3.2.1. Самостоятельность экономической и политической власти — конституционный принцип рыночной экономики

Гармонизация политической и экономической власти в соотношении со свободой — первостепенная задача современного конституционализма и реализуемой на основе его принципов и ценностей модернизации.

Сегодня перед Россией, как и перед многими другими государствами мира, остро стоят задачи преодоления кризисных явлений в экономике и перехода к устойчивому государственному развитию. Их решение предполагает существенное наращивание государственно-правовой деятельности, что, в свою очередь, значительно обостряет противоречия между политической и экономической властью, властью и свободой. Модернизация требует повышенной активности государственного аппарата, в том числе в области экономических отношений, и это может иметь следствием как сужение объема самостоятельности хозяйствующих субъектов, так и определенное «сращивание» политических и экономических субъектов на базе общности финансово-политических интересов: капитал обеспечивает вхождение во власть, что, в свою очередь, способствует получению определенного рода внеэкономических (внеконкурентных) преференций и преимуществ.

Между тем, многовековой исторический опыт свидетельствует, что условием и предпосылкой успешного развития эффективной и социально ответственной экономики является «отпочкование» собственности от власти, дистанцирование власти экономической от политической. Цивилизованный рынок, основанный на принципах конституционной экономики, предполагает отношения относительно самостоятельного функционирования государственной (политической) власти и власти собственности (экономической) при наличии линий

и сфер активного взаимодействия. Поэтому современные реалии, характеризующиеся глубокими метаморфозами институтов собственности и власти, таковы, что отношения экономической и политической власти, собственности и государства находятся в системе сотрудничества и конкуренции.

Дистанцирование экономической власти от политической стало в свое время величайшим достижением нового буржуазного строя, основанного на принципах конституционализма. В связи с этим чрезвычайно актуальной является конституционная по своей природе проблема оптимальной удаленности собственности от власти. Только в условиях, когда политическая власть отделяется от экономической власти, появляется возможность для обособления политических и экономических отношений, что, в свою очередь, является условием формирования гражданского общества, основой относительно самостоятельного развития отраслей частного и публичного права и, в конечном счете, правового прогресса на основе ценностей свободы, политической и экономической демократии.

Нельзя, однако, не учитывать, что в современных условиях перехода к постиндустриальному обществу возникает новое глобальное конституционное противоречие в отношениях власти и собственности, проявляющееся в очередном витке *сближения и порой слияния политической и экономической властей*, как бы возврате политической власти в свое исходное состояние. Весьма опасны в этом плане процессы углубления корпоративной «демократии», которая, как отмечалось, характеризуется слиянием политического, экономического, административного потенциала, его умножением на потенциал теневой экономики, коррупции, криминалитета (одновременно в политической и экономической сферах), что ведет к искажению самой сути, природы суверенной государственной власти, к отрицанию основополагающих ценностей современного

конституционализма, и это «более опасно для общественной системы, чем тоталитарная система»¹.

Особое значение приобретают соответствующие проблемы, связанные с соотношением экономической и политической власти, для поиска путей модернизации рыночной экономики в условиях России, что объясняется по крайней мере двумя причинами.

Во-первых, речь идет об исторических, имеющих глубокие корни, особенностях становления и развития отношений собственности и экономической свободы в России; это связано, прежде всего, с особенностями соотношения частных и публичных (государственных) начал, а соответственно, и с особенностями исторических форм взаимоотношений экономической и политической властей в России. При исторически существовавшей структуре собственности, когда государство брало на себя основную нагрузку, выполняя как объективно необходимые функции по ведению общих дел, так и те, которые в рыночной экономике традиционно относятся к сфере хозяйственной (товарно-денежной) саморегуляции, в России экономическая власть не была обособлена в качестве относительно самостоятельной формы власти. При этом это имеет значительно более глубокие национально-исторические корни, чем практика социалистического строительства: государственная социалистическая модель управления экономикой лишь усилила процессы слияния политической и экономической властей.

Во-вторых, переход к рыночной экономике в условиях «дикого» капитализма конца 1980–1990-х гг. во многом воспринял эти «родимые пятна» исторически складывавшейся российской модели экономического развития. Навязанные стране неолиберальные модели приватизации государственной собственности и рыночных преобразо-

¹ Арутюнян Г. Угрозы корпоративной демократии // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Ереван, 2006. Вып. 3(33). С. 41–42.

ваний создали предельно благоприятные условия (вольно или невольно?) для нового витка сращивания политической и экономической властей: формирование крупных состояний в виде производственных, финансовых и иных активов стало в этих условиях не чем иным, как присвоением так называемой политической ренты. В результате возник уникальный симбиоз крупных бизнес-структур (корпоративного бизнеса) с чиновничье-бюрократическими структурами государства (корпорацией чиновников)¹. И это не просто сложение двух составляющих новой политико-экономической действительности, но возникновение нового качества как экономических, так и политических, отношений, в том числе тех отношений, которые попадают в сферу не только частноправового, но и публично-правового, включая конституционное, регулирования. Поэтому одним из важных условий модернизации экономики является трансформация властных отношений — преобразование системы экономической власти, характерной для планового хозяйства, в систему властных отношений рыночной экономики.

При этом важно учитывать, что это не просто переход от принуждения к экономической свободе. Напротив, это есть переход *от одной системы власти* (основанной на слиянии политики и экономики) *к другой системе власти*, предполагающей относительную самостоятельность экономической и политической властей. Противопоставлять же власть и свободу, представляя, таким образом, что рыночная экономика — это «свободная» экономика, в том числе от власти, было бы глубокой методологической ошибкой. Не случайно в своей работе, посвященной анализу трансформационных процессов в экономике, М. Ол-

¹ См.: Перегудов С. П. Бизнес и бюрократия: особенности симбиоза // Независимая газета. 2006. 10 марта. С. 11; Барсукова С. Стратегии сращивания бизнеса и власти // Свободная мысль — XXI. 2006. №3; Перегудов С. П. Бизнес и бюрократия в России: динамика взаимодействия // Россия реформирующаяся. Ежегодник / отв. ред. М. К. Горшков. Вып. 6. М., 2007. С. 220–234.

сон писал: «Нам сейчас необходима теория, в центре внимания которой была бы власть, базирующаяся на принуждении, а также те выгоды, которая она приносит, теория, объясняющая поведенческие мотивы к получению власти, основанной на принуждении, и побудительные мотивы, стоящие перед теми, кто ею уже обладает»¹.

Доминирование же при переходе к рынку неолиберальных воззрений имело следствием игнорирование проблемы распределения власти в экономике. Никакой сознательной политики, направленной на ограничение частной власти, в рамках данной идеологической модели не предусматривается. Отсутствие определенной политики по отношению к экономической власти имело следствием стихийное распределение не только материальных и финансовых ресурсов, но и власти в экономике. Соответственно с одной стороны, «недостаток» эффективной политической власти привел к возникновению «избытка» частной, в том числе теневой экономической власти: государственных чиновников, бесконтрольной власти администрации предприятий, монопольной власти собственника, криминальной власти и т. д. С другой стороны, реакцией на данную ситуацию, связанную с произволом частной экономической власти, может стать (и мы это также знаем) чрезмерное расширение границ прямого государственного вмешательства в экономику, избыток политической власти в экономике. А это становится одним из важнейших источников получения контроля над собственностью².

В этих условиях существенно возрастает потребность в государственно-правовом влиянии на взаимо-

¹ Олсон М. Рассредоточение власти и общество в переходный период // Экономика и математические методы. 1995. Т. 31. Вып. 4. С. 54.

² См.: Дементьев В. В. Проблема экономической власти и социальное рыночное хозяйство // Интернет-конференция «Социальное рыночное хозяйство: концепция, практический опыт и перспективы применения в России (20 февраля — 30 апреля 2006 г.). URL: www.ecsocman.edu.ru/db/msg/275019/print.html.

отношения соответствующих корпоративно-властных структур, в частности необходимость формирования цивилизованных институциональных механизмов взаимодействия бизнеса со всеми уровнями публичной власти: федеральной, региональной, муниципальной. А это возможно лишь на основе достижения и поддержания определенной автономии и цивилизованного обособления экономической и политической властей, что должно проявляться не просто в наращивании нормативного массива, регулирующего экономические отношения и взаимоотношения бизнеса и власти, а прежде всего в планомерном внедрении конституционных принципов и ценностей в сферу публичной власти, с одной стороны, и в экономическую систему — с другой.

3.2.2. Конституционный Суд РФ о необходимости гармонизации политической и экономической властей

В этом плане нельзя не отметить, что соответствующая проблематика, главным образом, в опосредованной форме, в виду специфических характеристик и предназначения конституционного правосудия — получает свое отражение и в деятельности Конституционного Суда РФ. Так, еще в Постановлении от 28 апреля 1992 года №4-П по делу о проверке конституционности Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 февраля 1992 года №2275-1 «О Всероссийском агентстве по авторским правам»¹, КС РФ указал на то, что совмещение одной и той же организацией выполнения властных управленческих и коммерческих функций отстает от конституционного принципа экономической системы Российской Федерации, согласно которому государство обеспечивает развитие рыночного механизма, не допускает монополизма; в

¹ СЗ РФ. 1992. №21. Ст. 1141.

этом же решении, однако, Суд не исключил возможности наделения тех или иных общественных объединений полномочиями государственных органов, если это обусловлено необходимостью обеспечения прав и свобод человека и гражданина, выполнением международных обязательств Российской Федерации.

Данный подход получил свое развитие в практике Конституционного Суда РФ, основанной на положениях новой российской Конституции. В Определении от 1 октября 1998 года №168-О¹ ясно и недвусмысленно констатировал, что по смыслу Конституции РФ (ст. 34, ч. 1), одно и то же лицо не может совмещать властную деятельность в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательскую деятельность, направленную на систематическое получение прибыли; государство не наделяется полномочиями по управлению объектами частной собственности, — согласно Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся лишь федеральная государственная собственность и управление ею (пункт «д» ст. 71). Исходя из этого, Суд заключил, что запрет осуществлять права и обязанности доверительных управляющих, установленный оспариваемыми нормами для публично-правовых образований, государственных органов и органов местного самоуправления, не является нарушением или ограничением конституционного права частной собственности. Этим, однако, как следует из ряда других решений Конституционного Суда РФ, не исключается возможность публично-правовых образований участвовать в гражданских правоотношениях, но лишь в качестве субъектов со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права — граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы; при этом, по смыслу пункта 2 статьи

¹ ВКС РФ. 1999. №1.

124 Гражданского кодекса РФ, к властвующим субъектам, участвующим в гражданских отношениях, применяются нормы о юридических лицах, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов¹.

При этом, согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 года №12-П², федеральный законодатель вправе наделить рядом публичных нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных полномочий автономных публично-правовых субъектов, реализующих в том числе экономическую деятельность. Соответствующее полномочие федерального законодателя опирается на взаимосвязанные положения статей 32 (часть 1), 34 (часть 1) и 37 (часть 1) Конституции РФ, по смыслу которых граждане, чей труд свободен, вправе принимать непосредственное участие в управлении делами государства, в том числе в экономической сфере, на началах самоорганизации, самоуправления и саморегулирования. Такая деятельность граждан во всяком случае подконтрольна государству, определяющему исходя из баланса конституционно защищаемых ценностей правовые основы и процедуры ее осуществления, с тем чтобы исключить возможность нарушений прав как членов саморегулируемых организаций, так и других лиц.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда РФ, базируясь на конституционно значимых принципах разделения политической и экономической власти, недопустимости их слияния, сращивания, и, в то же время, их гармонического баланса, ориентированы, главным образом, на недопущение подчинения политической властью власти экономической. Выделение данного аспекта, думается, не случайно, имея в виду генезис современной национальной экономики, ее историческую ретроспекти-

¹ См.: Определение КС РФ от 4 декабря 1997 г. №139-О // Архив КС РФ. 1997; Определение КС РФ от 2 ноября 2006 г. №540-О // ВКС РФ. 2007. №2.

² См.: Постановление КС РФ от 19 декабря 2005 г. №12-П // СЗ РФ. 2006. №3. Ст. 335.

ву. В то же время, в практике федерального конституционного правосудия, хотя и менее заметно (в количественном плане), отражен и другой аспект названных конституционных принципов, исключаящий внеправовое влияние экономической власти на принятие политических решений. Наиболее ярким примером здесь может служить сформулированная в одном из решений КС РФ правовая позиция, согласно которой недопустимо распространение договорных отношений и лежащих в их основе принципов на те области социальной жизнедеятельности, которые связаны с реализацией государственной власти; поскольку органы государственной власти и их должностные лица обеспечивают осуществление народом своей власти, их деятельность (как сама по себе, так и ее результаты) не может быть предметом частноправового регулирования, так же как и реализация гражданских прав и обязанностей не может предопределять конкретные решения и действия органов государственной власти и должностных лиц¹.

Одним из частных случаев проявления на конституционном уровне противоречий между политической и экономической властями является коллизиянное *соотношение универсального конституционного принципа конкуренции* — как экономической (ст. 8, 34 Конституции РФ), так и политической (ст. 10, 13 Конституции РФ) конкуренции, — *с тенденцией к монополизации политической и экономической властей*: централизацией государственного управления, концентрацией публично-властных полномочий, с одной стороны, образование олигархических экономических структур — с другой. В этом плане конституционное значение приобретает также финансово-экономическая, «денежная» власть. Деньги, как отмечает В. В. Мартыненко, имеют непосредственное отношение к условиям функционирования всех других ветвей власти, и тот, кто кон-

¹ См.: Постановление КС РФ от 23 января 2007 г. №1-П // СЗ РФ. 2007. №6. Ст. 828.

тролирует денежные потоки и распределение кредитов, может способствовать их «связыванию» в одну ветвь, концентрируя все ветви власти под одной, своей крышей¹, что в конечном счете и означает тотальное слияние политической и экономической властей.

В Российской Федерации финансово-экономическую («денежную») власть олицетворяет Центральный банк РФ, который в соответствии со своим конституционно-правовым статусом, определенным ст. 75 Конституции РФ, располагает исключительным правом на осуществление денежной эмиссии и в качестве своей основной функции защиту и обеспечение устойчивости рубля². Как указал в ряде своих решений КС РФ, данные полномочия Центрального банка РФ по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения и осуществляются независимо от иных органов власти³. При этом Центральный банк РФ наделен нормотворческими полномочиями, которые предполагают исключительные права и обязанности Центрального банка РФ по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования.

Свои полномочия Центральный банк РФ осуществляет независимо от других органов государственной власти, что — как показывает опыт организации центральных банков в зарубежных странах — является объективной необходимостью для эффективного решения данным

¹ См.: Мартыненко В. В. Кальдера государственной власти. М., 2005. С. 197.

² Между тем, в настоящее время проявились тенденции (отмеченные, в частности, в заключении Счетной палаты РФ), свидетельствующие о том, что Центральный банк РФ хочет регулировать не курс рубля, а инфляцию (см.: Вардуть Н. Нарушитель Конституции Центробанк хочет регулировать инфляцию, а не курс рубля // Профиль. 2010. №17. С. 28–29).

³ См.: Определение КС РФ от 14 декабря 2000 г. №268-0 // ВКС РФ. 2001. №2; Определение КС РФ от 20 декабря 2005 г. №487-0 // Архив КС РФ. 2005.

органом возложенных на него задач. Политический же контроль над центральными банками со стороны других органов государственной власти не дает каких-либо положительных результатов в деле кредитования реального сектора экономики, уменьшения безработицы, обеспечения общего экономического роста¹.

Вместе с тем особый конституционно-правовой статус Центрального банка РФ не только не исключает, а, напротив, предполагает связанность его деятельности конституционными принципами и нормами, в том числе обеспечивающими справедливую конкурентную экономическую среду.

Из этого исходит и Конституционный Суд РФ, который в определении от 15 января 2003 г. №45-0² указал, в частности, следующее. В силу верховенства Конституции РФ и федеральных законов (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ) на Центральный банк РФ в процессе осуществления им своих функций в полной мере распространяются конституционные принципы свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ). Экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, не допускается (ч. 2 ст. 34 Конституции РФ). Данное конституционное требование находит развитие в антимонопольном законодательстве, в том числе в Федеральном законе «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг», в силу которого Центральный банк РФ наряду с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления не вправе принимать нормативные правовые акты и/или совершать действия, ограничивающие конкурен-

¹ См.: Приходина Ю. А. Критерии независимости центральных банков: Третий Рим или третий мир? // Очерки конституционной экономики: Статус Банка России / отв. ред. П. Д. Баренбойм, В. И. Лафитский. М., 2001. С. 104.

² См.: Определение КС РФ от 15 января 2003 г. №45-0 // ВКС РФ. 2003. №3.

цию на рынке финансовых услуг, а именно: необоснованно препятствовать созданию новых финансовых организаций на рынке финансовых услуг, ограничивать иначе как на основании федерального закона доступ финансовых организаций на рынок финансовых услуг или устранять с него финансовые организации, препятствовать деятельности финансовых организаций на рынке финансовых услуг, устанавливать нормы, ограничивающие потребителям финансовых услуг выбор финансовых организаций, которые их предоставляют, предоставлять одной или нескольким финансовым организациям льготы, ставящие их в преимущественное положение по отношению к другим финансовым организациям, работающим на одном и том же рынке финансовых услуг (ст. 12). Эти запреты как направленные на достижение указанных конституционных целей поддержки конкуренции и недопустимости монополизации не умаляют независимого статуса Центрального банка РФ, не нарушают его конституционных полномочий.

Вместе с тем повышенная значимость возложенных на Центральный банк РФ функций предполагает обеспечение прозрачности, транспарентности его деятельности, подконтрольности принимаемых им решений гражданскому обществу. Такой подход в российской конституционно-правовой системе обоснован Конституционным Судом РФ, который в одном из своих постановлений сформулировал правовую позицию в отношении гражданского контроля за финансовой деятельностью государства как таковой, имеющую общее значение. Суд отметил, что из норм ч. 1 ст. 1, ч. 1 и 2 ст. 3, ч. 2 ст. 24, ч. 1 ст. 32 Конституции РФ следует, что финансовое регулирование, бюджетная система Российской Федерации должны отвечать требованиям открытости, прозрачности как процесса принятия органами государственной власти финансово-экономических решений, так и самого использования финансовых ресурсов Российской Федерации. Это, по

мнению Суда, способствует реализации базирующегося на принципах демократии эффективного контроля гражданского общества за финансовой деятельностью государства в лице его органов¹.

3.2.3. Конституционная модернизация институтов рыночной экономики, гармонизации взаимоотношений бизнеса и власти

В условиях российской конституционно-правовой системы судебное обеспечение защиты экономических прав и оптимизации взаимоотношений между экономической и политической властью осуществляется главным образом посредством экономического правосудия в его конституционном понимании, как охватывающего собой различные юрисдикционные формы и процедуры разрешения юридических споров, связанных с реализацией экономических прав и иных институтов экономической системы общества. Экономическое правосудие в этом плане осуществляется не только арбитражными судами, но и судами общей юрисдикции, а также посредством органов конституционного правосудия. Соответственно, нельзя не учитывать, что экономическая деятельность — это сфера, где происходит сотрудничество и взаимодействие всех форм правосудия².

Для анализа роли Конституционного Суда РФ в защите, реализации и развитии конституционных основ экономических отношений важное методологическое значение имеет уяснение глубинных многоуровневых взаимосвязей между общественными отношениями по поводу

¹ См.: Постановление КС РФ от 17 июня 2004 г. №12-П // Архив КС РФ.

² В данном случае не рассматриваются проблемы, связанные с реформированием экономического правосудия в связи с объединением Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Очевидно, однако, что это направление преобразований в судебной системе является лишь подтверждением необходимости тесного взаимодействия, включая усиление организационного единства, общеправовой и арбитражной форм правосудия.

организации процессов производства и распределения социальных благ в их правовом, в том числе конституционном, оформлении, с одной стороны, и конституционным правосудием как важнейшим организационно-правовым механизмом поддержания баланса интересов, соответствия нормотворческой и правоприменительной практики в социальной и экономической сферах конституционным принципам и высшим правовым ценностям нашего общества и государства, с другой.

Характер воздействия конституционного правосудия на экономические отношения определяется, прежде всего, качественными, нормативными в своей основе параметрами участия федерального органа конституционного контроля в формировании и внедрении в общественную практику конституционной концепции экономической системы общества, в конституционализации рыночного законодательства как факторе развития, модернизации экономической системы. В этом плане *решения Конституционного Суда РФ представляют собой, своего рода, конституционно-праксиологическую основу оценки экономического развития общества.*

Природа и юридическое значение решений Конституционного Суда РФ и содержащихся в них правовых позиций предопределяют характер воздействия судебных актов федерального органа конституционного контроля на весь объем общественных отношений, урегулированных нормативными положениями, могущими стать предметом рассмотрения КС РФ, в том числе, соответственно, и на экономические отношения. Вместе с тем представляется очевидным, что далеко не любой вопрос, связанный с институтами рыночной экономики, получивший разрешение в законодательном акте, может быть решен Конституционным Судом РФ, поскольку мера включенности Конституционного Суда РФ в соответствующую проблематику детерминирована мерой конституционного урегулирования данных общественных отношений.

Конституционный Суд РФ в силу своих компетенционных особенностей разрешает исключительно вопросы права, что предполагает установление при принятии того или иного обращения к рассмотрению наличия конституционных оснований для решения соответствующего вопроса, а именно, имеет ли поставленная перед Конституционным Судом РФ проблема конституционно-правовой уровень измерения. В конечном же счете это означает, что Конституционный Суд РФ в рамках проверки допустимости обращения должен выяснить, охватываются ли (в той или иной мере) урегулированные оспариваемой нормой общественные отношения предметом регулирования Конституции. При этом в своей практике Конституционный Суд РФ руководствуется принципом недопустимости вторжения при оценке конституционности норм экономического законодательства в конституционные прерогативы законодателя и потому считает невозможным для себя проверять экономическую целесообразность соответствующих законодательных решений.

В частности, как указал Конституционный Суд РФ в одном из своих решений, определение экономической целесообразности как установления, так и изменения существенных элементов налогового обязательства относится к полномочиям законодателя, и разрешение подобных вопросов Конституционному Суду РФ неподведомственно, за исключением случаев, когда, например, новому законодательному акту придается обратная сила и им ухудшается положение налогоплательщиков¹. Это касается и введения налоговых льгот². Аналогичная правовая позиция была выражена Конституционным Судом РФ и в ряде других случаев, например, в отношении проверки конституционности норм, устанавливающих кон-

¹ См.: Определение КС РФ от 10 ноября 2002 г. №321-О // ВКС РФ. 2003. №2.

² См.: Определение КС РФ от 15 декабря 2000 г. №270-О // Архив КС РФ. 2000.

кредитные размеры пособий соответствующим категориям граждан¹, дифференциацию ответственности за нарушение гражданско-правовых обязательств², методику исчисления норматива стоимости 1 м² общей площади жилья, который применяется при расчете размера жилищной субсидии³. В Определении от 5 марта 2013 года №413-О Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что оценка продолжительности срока, предусмотренного законом для использования и возврата внесенных в качестве авансовых платежей денежных средств для реализации обязанностей в сфере таможенного регулирования, с точки зрения ее разумности и достаточности, во многом связана с оценкой экономической целесообразности решения законодателя; при этом у Конституционного Суда РФ нет оснований полагать, что ныне действующий трехлетний срок не позволяет субъектам таможенных отношений распорядиться соответствующими денежными средствами⁴. Отдельно следует упомянуть Определение КС РФ от 8 февраля 2007 года №274-О-О, которым было отказано в принятии к рассмотрению жалобы ОАО «Пятигорские электрические сети» на нарушение конституционных прав и свобод положениями законодательства о реформе электроэнергетики: согласно принятому Конституционным Судом РФ решению доводы, приведенные в заявителем в обоснование своей позиции, свидетельствуют о том, что нарушение конституционных прав и свобод связывается им с возможными неблагоприятными экономическими последствиями разделения энергетических компаний, т. е. поставленный заявителем вопрос требует оценки эконо-

¹ См.: Определение КС РФ от 2 октября 2003 г. №382-О // ВКС РФ. 2004. №1.

² См.: Определение КС РФ от 22 апреля 2004 г. №154-О // Архив КС РФ. 2004.

³ См.: Определение КС РФ от 4 июня 2007 г. №520-О-О // Архив КС РФ. 2007.

⁴ См.: Определение КС РФ от 5 марта 2013 г. №413-О // Архив КС РФ. 2013.

мической целесообразности проведения реформы электроэнергетики Российской Федерации¹.

Влияние конституционного правосудия на экономическую сферу осуществляется, по крайней мере, двойственным образом. Прежде всего, Конституционный Суд РФ как специализированный орган конституционного контроля вправе оценивать на соответствие Конституции РФ законы любой отраслевой принадлежности, чем обуславливаются его возможности проникать в вопросы, связанные с *материальным содержанием институтов предпринимательства, экономических прав и свобод граждан*.

Примечательно, что они были предметом конституционного контроля во многих постановлениях, принятых по итогам публичных слушаний Конституционным Судом РФ (это составляет около 15% от общего количества принятых постановлений). Что же касается определений по соответствующей тематике, то их, пожалуй, на порядок больше. В ряду многих других заслуживает внимания, например, правовая позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой при оценке на предмет соответствия конституционным принципам соразмерности и пропорциональности норм, регулирующих перераспределение собственности, особое значение должно придаваться характеру регулируемых этими нормами отношений, прежде всего правовому статусу участников таких отношений, их имущественной самостоятельности и независимости². Во многих решениях Конституционного Суда РФ затрагивались вопросы права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной экономической деятельности и т. д.³

¹ См.: Определение КС РФ от 8 февраля 2007 г. №274-О-О // Архив КС РФ. 2007.

² См.: Определение КС РФ от 4 октября 2012 г. №1911-О // Архив КС РФ. 2012.

³ См.: Постановление КС РФ от 28 января 2010 г. №2-П // СЗ РФ. 2010. №6. Ст. 700.

Изучение практики Конституционного Суда РФ в части включения в нее проблем экономического характера свидетельствует о том, что в своем развитии она прошла через два основных этапа, связанных с процессами становления в России рыночной системы экономики. Если в 1990-е гг. Конституционный Суд РФ уделял основное внимание проблемам выявления нормативного содержания конституционных институтов рыночного хозяйства, обоснованию конституционного характера складывающихся экономических отношений (именно в решениях Конституционного Суда РФ *право на приватизацию было интерпретировано в качестве конституционно значимого*)¹, определению пределов государственного воздействия на экономику, то уже в 2000-е гг. и в дальнейшем главным вопросом, который неизменно возникает перед Конституционным Судом РФ в этой сфере, является вопрос о социальных характеристиках рыночного хозяйства. Здесь можно вспомнить и известное дело «об ОСАГО»², и «дело о плате за загрязнение окружающей среды»³. В этом плане особый интерес представляют, в частности, выводы Конституционного Суда РФ в отношении установления на уровне закона обязанности применения авиаперевозчиками льготного тарифа при перевозке детей от двух до двенадцати лет⁴. Конституционный Суд РФ указал, что поскольку перевозка воздушным транспортом представляет собой социально значимую функцию, федеральный законодатель вправе предусмотреть дополнительные требования к субъектам данного вида предпринимательской деятельности, в том числе дифференцировать условия предостав-

¹ См.: Постановление КС РФ от 3 ноября 1998 г. №25-П // СЗ РФ. 1998. №45. Ст. 5603.

² См.: Постановление КС РФ от 31 мая 2005 г. №6-П // СЗ РФ. 2005. №23. Ст. 2311.

³ См.: Постановление КС РФ от 14 мая 2009 г. №8-П // СЗ РФ. 2009. №22. Ст. 2752.

⁴ См.: Постановление КС РФ от 20 декабря 2011 г. №29-П // СЗ РФ. 2012. №2. Ст. 397.

ления перевозчиком соответствующих услуг в отношении определенных категорий потребителей этих услуг, но вводимые им требования должны быть сбалансированными. В связи с этим, хотя само по себе введение законом требования применения льготного тарифа не является отступлением от Конституции РФ, отсутствие в системе действующего правового регулирования четкого и непротиворечивого правового механизма возмещения расходов на перевозку детей в возрасте от двух до двенадцати лет по льготному тарифу авиакомпаниям-перевозчикам, осуществляющим общественно значимую функцию, создает неопределенность в вопросе как о самом наличии, так и о способе возмещения таких расходов. Федеральному законодателю было поручено урегулировать соответствующий компенсационный механизм.

В Постановлении от 9 февраля 2012 года №2-П Конституционный Суд РФ сделал важный вывод о том, что в Российской Федерации как социальном и правовом государстве осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности связано с социальной ответственностью; поэтому возложение на работодателей, не относящихся к бюджетной сфере, обязанности компенсировать своим работникам расходы на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно в размере, на условиях и в порядке, определенных коллективными договорами, локальными нормативными актами, принимаемыми с учетом мнения выборных органов первичных профсоюзных организаций, трудовыми договорами, не может расцениваться как неоправданное ограничение их имущественных прав и нарушение конституционно-правового режима стабильности условий хозяйствования¹.

Вместе с тем конституционное правосудие воздействует на экономическую систему посредством его влия-

¹ См.: Постановление КС РФ от 9 февраля 2012 г. №2-П // СЗ РФ. 2012. №9. Ст. 1152.

ния на юрисдикционные, судебно-процессуальные механизмы разрешения экономико-правовых конфликтов, коллизий, противоречий и, прежде всего, путем активного влияния на арбитражные процессуальные отношения. Не менее важными с точки зрения развития конституционной концепции экономического правосудия являются также решения Конституционного Суда РФ, в которых обосновывается соотношение арбитражной и гражданской юрисдикций, что представляет особый интерес в свете нынешней судебной реформы. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от 19 марта 2010 года №7-П, по смыслу статьи 118 (часть 2) Конституции РФ во взаимосвязи с ее статьями 126 и 127, гражданское судопроизводство, посредством которого осуществляют судебную власть суды общей юрисдикции и арбитражные суды, в своих принципах и основных чертах должно быть сходным для этих судов¹. Оценивая сквозь призму этого подхода действующее правовое регулирование института пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам вступивших в законную силу судебных актов в судопроизводстве, осуществляемом арбитражными судами, и гражданском судопроизводстве, осуществляемом судами общей юрисдикции, Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что оно в целом идентично. Однако вопрос о возможности обжалования решения, постановления арбитражного суда об удовлетворении заявления о пересмотре судебного акта по вновь открывшимся обстоятельствам и о возможности обжалования определения суда общей юрисдикции об удовлетворении аналогичного заявления решен в процессуальном законодательстве по-разному: если частью 5 статьи 317 АПК РФ заинтересованным лицам предоставляется право на обжалование соответствующего судебного акта, то

¹ См.: Постановление КС РФ от 19 марта 2010 г. №7-П // СЗ РФ. 2010. №14. Ст. 1734.

часть вторая статьи 397 ГПК РФ такого права не предполагает. Конституционный Суд РФ признал, что такое регулирование означает установление пониженного уровня процессуальных гарантий защиты прав граждан в делах, рассматриваемых судами общей юрисдикции, которое не может быть оправдано спецификой этих дел и приводит к нарушению закрепленного в статье 19 (ч. 1) Конституции РФ принципа равенства всех перед законом и судом.

При оценке характера и возможностей влияния конституционного правосудия на арбитражное судопроизводство следует особо подчеркнуть, что такое влияние не абсолютно и строится, в том числе на основе разумных самоограничений Конституционного Суда РФ, который стремится к сотрудничеству и партнерским отношениям с арбитражными судами, в частности при решении пограничных вопросов, допускающих решение вопроса о конституционности нормы как через выявление ее конституционно-правового смысла, так и путем дачи разъяснений по вопросам судебной практики¹.

Взаимодействие Конституционного Суда РФ и иных судов в сфере экономического правосудия строится также на том, что арбитражные суды, как и суды общей юрисдикции, *фактически являются «соучастниками» конституционного контроля по вопросам их ведения*. Речь идет, прежде всего, об инициировании процедур конституционного контроля. Такое участие судов в инициировании процедур конституционного контроля, как показывает практика в целом по стране, является достаточно активной формой их публично-властной деятельности. Достаточно сказать о том, что за период своей деятельности после 1994 г. и по 2013 г. по запросам арбитражных судов Конституционным Судом РФ было принято 79 решения, из которых — 16 постановлений. При этом 9 решений были

¹ См., напр.: Постановление КС РФ от 17 марта 2010 г. №6-П // СЗ РФ. 2010. №14. Ст. 1733; Определение КС РФ от 9 ноября 2010 г. №1469-О-О // Архив КС РФ. 2010.

приняты в связи с обращениями Высшего Арбитражного Суда РФ¹ (для сравнения по запросам Верховного Суда РФ принято 25 решений). Вместе с тем при анализе взаимосвязей арбитражного и конституционного правосудия следует учитывать и тот факт, что подавляющее большинство рассмотренных Конституционным Судом РФ обращений юридических лиц (более 500 решений) имеют свою арбитражно-судебную «предысторию», а потому Конституционный Суд при работе с соответствующими обращениями косвенным образом оценивал и арбитражную практику или, во всяком случае, то понимание оспариваемых законоположений, в соответствии с которым они были применены к заявителю в его конкретном деле.

Таким образом, широкое взаимодействие Конституционного Суда РФ и иных судов в сфере экономического правосудия обуславливается самой природой конституционного контроля в системе разделения властей Российской Федерации, которая, как следует из положений статей 10, 125 и 127 Конституции РФ во взаимосвязи с нормами ее статей 1, 2, 7, 8, 17, 18, 19, 34, 35 и 46, предполагает обеспечение КС РФ стабильного развития законодательного регулирования экономических отношений и поддержания должного уровня гарантированности прав их субъектов на справедливое разрешение экономических споров, что, в конечном счете, призвано создавать благоприятные условия как для развития рыночной экономики, так и для повышения материального благосостояния граждан. В концентрированном виде это отражается в институте основных прав и свобод человека и гражданина.

¹ См.: Постановления КС РФ: от 20 июля 2011 г. №20-П // СЗ РФ. 2011. №33. Ст. 4948; от 26 мая 2011 г. №10-П // СЗ РФ. 2011. №23. Ст. 3356; от 23 декабря 2009 г. №20-П // СЗ РФ. 2010. №1. Ст. 128; от 25 июля 2001 г. №12-П // СЗ РФ. 2001. №32. Ст. 3411; Определения КС РФ: от 9 октября 2008 г. №482-О-Р // ВКС РФ. 2008. №6; от 7 февраля 2008 г. №295-О-О // ВКС РФ. 2008. №5; от 3 октября 2006 г. №408-О // ВКС РФ. 2007. №2; от 7 октября 2005 г. №340-О // ВКС РФ. 2006. №1; от 5 февраля 2004 г. №78-О // ВКС РФ. 2004. №5.

3.3. МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВООЗАЩИТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: КОНСТИТУЦИОННАЯ КОНЦЕПЦИЯ ПРАВ И СВОБОД

Модернизация российской государственности посредством последовательной реализации конституционных принципов развития демократического правового государства предопределяет в качестве одной из ключевых проблему выполнения государством конституционных обязанностей по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ).

Анализ практики Конституционного Суда РФ в области защиты прав человека позволяет не только оценить состояние и перспективы усиления судебной защиты прав граждан, но и предложить с учетом сформированных Судом правовых позиций некоторые новые концептуальные подходы к пониманию природы прав человека и их защиты в пост-тоталитарном обществе, признавшем в качестве основополагающих для своего развития конституционные ценности демократического социального правового государства.

В теории и практике современного российского конституционализма *пока не завершён процесс формирования новой концепции защиты прав и свобод человека и гражданина*, в особенности — социальных и экономических. Речь идет, конечно, не о формально-юридических декларациях на высоком правовом (в т. ч. конституционном) уровне об этих правах. Если иметь в виду объем, пределы конституционного регулирования социальной сферы и реализуемых в ней прав человека, с этим у нас как раз все в порядке. Новая концепция защиты прав граждан России должна воплощать в себе сплав теории и практики, отражать единство нормативной модели конституционных прав и практики — в том числе судебной — их защиты и реализации. И на этом уровне пока отсутствует единый концептуальный подход ко всей системе прав и свобод.

Например, что касается социальных прав, то, в конечном счете, речь идет о выборе между двумя концепциями: а) *классическая либеральная концепция социальных прав*, предполагающая минимальное участие государства в социальном вспомоществовании, исключая юридически зафиксированные в конституции социальные обязанности государства перед гражданином и делающая основной упор на задачах защиты человеческого достоинства при возможном осуществлении государственных, а также (в большей мере) негосударственных, коммерческих социальных программ¹; б) *концепция «социально-ориентированной» свободы* граждан в социальном правовом государстве.

Конституция России, весьма либеральная с точки зрения общеполитических, мировоззренческих подходов к решению фундаментальных проблем политической власти, рыночной экономики, положения личности в обществе и государстве, в то же время безоговорочно закрепляет *нормативно-правовую модель «социально-ориентированной» свободы*. Достаточно отметить тот факт, что уже в ст. 7 (ч. 1) Конституции РФ, содержащей формулу социального государства, присутствует указание на «свободное развитие человека» как сущностную характеристику, важнейшую цель социального государства. Между тем, свобода — главная доминанта правового, но не социального государства. Для социального государства такой доминантой являются идеи справедливости и равенства. Не случайно для большинства современных конституций традиционным является подход, в рамках которого природа социального государства определяется посредством категорий справедливости, равенства (ст. 1 Конституции Испании), национальной солидарности (ст. 2 Конституции Турецкой Республики), гуманизма и т. п.

¹ См. об этом подробнее: Шайо Андраш. Гарантии социальной защиты в посткоммунистических государствах //КПВО. 2001. №4 (37). С. 5–6.

Есть основание полагать, что конституционная модель социального государства, закреплённая в Конституции РФ, содержит некий внутренний резерв для преодоления противоречий между принципами социального государства, с одной стороны, и правового государства, с другой, на основе баланса соответствующих конституционных ценностей. В поиске такого баланса незаменима роль Конституционного Суда РФ. Показательно, что в Постановлении КС РФ от 19 июня 2002 года о проверке конституционности положений Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и положений ряда других законодательных актов, относящихся к социальной защите граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы, конституционная обязанность государства по возмещению вреда здоровью, выводится из природы Российской Федерации и как *социально-го*, и как *правового* (выделено мною. — Н. Б.) государства со ссылкой на статьи 1, 2 и 7 Конституции РФ (пункт 2 мотивировочной части Постановления)¹. Более того, в этом же Постановлении принцип справедливости выводится из норм статей 1 и 7 Конституции наряду с принципом равенства (статья 19).

Новые подходы к соотношению социального и правового начал российской государственности были сформулированы Конституционным Судом РФ в Определении по жалобе гражданки Енборисовой П. Ф. на нарушение ее конституционных прав п. 8 ст. 14 ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»². Заявительница — пенсионерка, проживающая на территории Челябинской области, — оспаривала названное положение федерального закона, предусматривающее, что сумма базовой и страховой части трудовой пенсии по старости не может быть менее 660

¹ См.: Вестник КС РФ. 2002. №5. С. 68.

² См.: Определение КС РФ от 15 февраля 2005 года №17-О // СЗ РФ. 2005. №16. Ст. 1479.

рублей, полагая, что установленный размер пенсионного обеспечения не покрывает минимальных расходов и не обеспечивает достойную жизнь, а потому умаляет достоинство личности, фактически лишает ее права на жизнь и тем самым нарушает статьи 15 (часть 4), 18, 20 (часть 1), 21 (часть 2) Конституции РФ, а также статью 11 Международного Пакта от 16 декабря 1966 года об экономических, социальных и культурных правах, являющегося в соответствии с положениями статей 15 (часть 4) и 17 (часть 1) Конституции РФ составной частью правовой системы России. Заявительница исходила из того, что минимальное пенсионное обеспечение должно быть не менее величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации.

Разрешая данное дело по существу, Конституционный Суд РФ сформулировал ряд принципиально важных правовых позиций, касающихся соотношения принципов правового и социального государства. Суд указал, *во-первых*, что государство обязано, исходя из имеющихся экономических ресурсов, установить такой порядок пенсионных отношений, который создавал бы реальные условия для эффективной компенсации лицам, не могущим в силу объективных обстоятельств обеспечить достаточный жизненный уровень, потерь от естественной (возрастной) утраты способности к труду и самообеспечению в объеме, гарантирующем их общую материальную обеспеченность на уровне, необходимом для удовлетворения их основных жизненных потребностей. Таким образом, Конституционный Суд РФ достаточно отчетливо подчеркнул необходимость разумного сочетания самостоятельной трудовой (и иной экономической) активности индивидов и их социальной поддержки в тех случаях, когда они утратили способность к самообеспечению, а, в конечном счете, на необходимость разумного сочетания концепций либерального государства и государства всеобщего благосостояния, которое может быть определено, в частности,

такой категорией, как *государство, благоприятствующее труду*. Во-вторых, устанавливаемый законодателем размер гарантированной государством минимальной трудовой пенсии по старости должен обеспечивать, по крайней мере, такой жизненный уровень, при котором — с учетом всех иных предоставляемых конкретной категории пенсионеров мер социальной поддержки, а также исходя из того, что именно трудовая пенсия по своей юридической природе и предназначению направлена на восполнение потерь от объективной невозможности продолжения трудовой деятельности, не ставилась бы под сомнение сама возможность достойной жизни гражданина как пенсионера, осуществления им иных провозглашенных Конституцией РФ прав и свобод личности, и тем самым не умалялось бы его человеческое достоинство. То есть именно достоинство личности является критерием конституционности законодательных решений в сфере пенсионных отношений. В-третьих, проведя конституционный анализ категории прожиточного минимума, Суд пришел к выводу, что в рамках действующего правового регулирования показатели прожиточного минимума определяют объем экономических обязательств государства перед гражданином при установлении государственных пенсий и социальных пособий и должны рассматриваться как элемент нормативного содержания конституционного права на социальное обеспечение по возрасту, основу которого составляет пенсионное обеспечение (ч. 1 и 2 ст. 39 Конституции РФ); и, во всяком случае, они выступают конституционным ориентиром пенсионной политики при недостаточности на данный момент финансовых гарантий пенсионного обеспечения соответствующей категории граждан.

В дальнейшем эти подходы получили свое развитие и во многом были восприняты законодателем. Вместе с тем по-прежнему сохраняется конституционно значимая проблема нормативного обеспечения перехода к новой систе-

ме социальной защиты в условиях рыночной экономики и ее последовательного решения на основе требований социального государства (ст. 7), конституционных ценностей достоинства личности (ч. 1 ст. 21), добра и справедливости (Преамбула Конституции РФ), равенства прав и свобод, включая равные возможности их реализации (ч. 2, 3 ст. 19 Конституции).

В этом плане обоснование конституционной концепции социальной защиты предполагает необходимость уяснения многих, недостаточно исследованных, дискуссионных вопросов, среди которых можно выделить такие, как: а) характер конституционного регулирования отношений равенства и справедливости, охраны достоинства личности; б) особенности юридической природы соответствующих конституционных норм, механизм их конкретизации в отраслевом законодательстве; в) основные формы и способы нормативного закрепления соответствующих принципов, их соотношение с целями и задачами социальной политики; г) возможности прямого применения конституционных норм о достоинстве, справедливости и равенстве и, соответственно, пределы судебной защиты соответствующих конституционных ценностей; д) юридическая сила корреспондирующих им материально-финансовых обязательств государства перед гражданами и в связи с этим — содержит ли Конституция достаточные для законодательной и исполнительной власти нормативы в частности в социальной сфере, которыми мог бы и должен руководствоваться Конституционный Суд РФ при осуществлении конституционного контроля за соблюдением конституционных требований социальной защиты; в связи с этим же — возможные пределы усмотрения конституционного правосудия при оценке с позиций достоинства, равенства и справедливости «финансово емких» нормативно-правовых актов в области социальной защиты граждан.

И это далеко не исчерпывающий перечень вопросов, требующих исследования в рамках обозначенной темы. При поиске же ответов на эти вопросы следует учитывать, что достоинство и справедливость — главный критерий конституционности законодательства о правах и свободах человека и гражданина. Достоинство и справедливость заключают в себе не только важнейшие характеристики социального и правового положения человека в обществе и государстве, но и являются качественными показателями зрелости всей системы социальных, экономических, политических отношений. Соответствующие положения, закрепленные в Конституции или вытекающие из ее норм и институтов в качестве общих принципов, обладают, как было прямо указано в одном из постановлений Конституционного Суда РФ, «высшей степенью нормативной обобщенности, *предопределяют содержание конституционных прав человека, отраслевых прав граждан*, носят универсальный характер и в связи с этим *оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений*. Общеобязательность таких принципов состоит как в приоритетности перед иными правовыми установлениями, так и в распространении их действия на все субъекты права¹.

Отдавая должное роли судебной власти в решении соответствующих задач, бесспорным является тот факт, что Конституция РФ содержит лишь общие установки относительно принципов охраны достоинства личности и социальной справедливости; отраслевое законодательство (включающее огромный массив федеральных и региональных законов), развивая эти установки, создает конкретные механизмы реализации соответствующих конституционных принципов. Роль же Конституционного Суда РФ в этом случае состоит в том, чтобы гарантировать правовое

¹ См.: Постановление КС РФ от 27 января 1993 г. // Вестник КС РФ. 1993. №2–3.

согласование и разграничение социально-политических интересов, формировать разумный правовой баланс между социальной защищенностью, воплощением чего являются требования справедливости, и личной свободой, поддержкой нуждающихся и экономической эффективностью, обеспечением социального мира и созданием условий для динамичного развития. В этом плане Конституционный Суд РФ не может не самоограничиваться: он интерпретирует Конституцию РФ, наполняет конституционным смыслом проверяемые нормативные акты, но, как подчеркивалось в его определениях, не может устанавливать конкретные размеры пенсий, пособий, виды льгот и т. п., поскольку подобное означало бы оценку целесообразности и экономической обоснованности решений законодателя, что не относится к полномочиям Конституционного Суда¹.

Вполне оправданная в данном случае сдержанность Конституционного Суда РФ наряду с признанием за законодателем безусловного права политического выбора решений по вопросам социальной политики основывается на вытекающей из самой Конституции РФ концепции конституционного контроля, когда Конституционный Суд РФ видит свою задачу не в оценке целесообразности решений законодателя (включая интересы социальной справедливости), а исключительно в оценке того, соответствуют ли эти законодательные решения требованиям Конституции и соблюден ли в проверяемых нормах баланс конституционных ценностей демократического правового социального государства.

В рамках именно таких подходов становится возможной не только реализация конституционно обусловленной концепции социальной политики государства, но и дальнейшее развитие данной концепции на основе выработан-

¹ См., напр.: Определение КС РФ от 20 ноября 1998 г. №164-О // Архив КС РФ. 1998.

ных Конституционным Судом РФ правовых позиций по соответствующим проблемам.

При этом соответствующие конституционные нормы имеют достаточно определенное аксиологическое значение в качестве нормативной основы разрешения правотворческих и правоприменительных проблем защиты рыночных преобразований, плюралистической демократии, прав и свобод граждан. То есть именно *достоинство личности является критерием конституционности законодательных решений в сфере пенсионных отношений*.

Данный подход имеет в своей основе *идею двойственного значения принципа достоинства личности*: негативного и позитивного.

Негативный аспект достоинства личности предполагает недопустимость произвольного вмешательства публичной власти в правовой статус личности, необоснованного ограничения или лишения лица признанных за ним прав, а также отказа гражданину в возможности оспорить вынесенное в отношении него решение органа или должного лица публичной власти. Так, произвольное, без учета волеизъявления гражданина, лишение или даже временное прекращение законно приобретенного гражданства, нарушая статью 6 Конституции РФ, умаляет достоинство личности, что в соответствии со статьями 18, 21 (часть 1) и 55 (часть 2) Конституции РФ является недопустимым как при издании, так и при применении законов¹. Одновременно Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой право на свободу и личную неприкосновенность, исходя из признания государством достоинства личности, предопределяет недопустимость произвольного вмешательства в сферу ее автономии², а также пришел к выводу, что лишение гражданина возможности

¹ См.: Постановление КС РФ от 16 мая 1996 года №12-П // СЗ РФ. 1996. №21. Ст. 2579.

² См.: Постановление КС РФ от 22 марта 2005 года №4-П // СЗ РФ. 2005. №14. Ст. 1271.

прибегнуть к судебной защите для отстаивания своих прав и свобод противоречит конституционному принципу охраны достоинства личности (статья 21 Конституции РФ)¹.

Позитивная составляющая принципа достоинства личности, характеризующая безусловность обеспечения государством определенного набора и объема юридических притязаний индивидов на каждом этапе развития общества, ранее, по существу, не была задействована в практике Конституционного Суда РФ. Признав достоинство личности основой всех прав и свобод, необходимым условием их существования и соблюдения², Конституционный Суд РФ использовал данный тезис, прежде всего, применительно к сфере уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений, фактически (в каждой конкретной ситуации) обосновывая вытекающее из его негативного значения требование обеспечения судебной защиты прав конкретного лица. Очевидно, однако, что заложенный в приведенной правовой позиции нормативный потенциал имеет более глубокое содержание, что предполагает его раскрытие и конкретизацию применительно к каждой группе конституционных прав и каждому конституционному праву в отдельности. В рамках данного подхода КС РФ существенным образом сблизился с пониманием природы и нормативного содержания категории достоинство личности, присущим немецкой конституционно-правовой доктрине и практике, которые исходят из того, что достоинством личности охватываются, кроме прочего, равенство людей и социальная ответственность со стороны государства по отношению к отдельному человеку³.

¹ См.: Постановление КС РФ от 2 июля 1998 года №20-П // СЗ РФ. 1998. №28. Ст. 3393.

² См.: Постановление КС РФ от 15 января 1999 года №1-П // СЗ РФ. 1999. №4. Ст. 602.

³ См. об этом, подробнее: Невинский В. В. Немецкие граждане в зеркале основополагающих принципов конституции ФРГ. Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та, 1994. С. 43-68; его же. Обеспечение человеческого достоинства — главная цель конституционно-правового регулирования // Конституционное право России: Учебник / отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. М. 2003. С. 112-131.

Одним из сложных в социально-экономической конституционной проблематике является также *вопрос о возможностях государственных средств гарантирования социальной защиты граждан и пределах судебной защиты их социальных прав.*

Речь идет, например, о том, в какой мере и каким образом Конституционный Суд РФ должен учитывать при разрешении конкретных дел о конституционности норм социального законодательства материально-финансовые возможности государства? Допустима ли квалификация материально-финансовых возможностей государства в качестве некой меры обязанностей государства перед своими гражданами по обеспечению социальных прав? Немаловажным является и аспект исполнения решений Конституционного Суда РФ по социальным вопросам, так как в основе реализации имеющих общеобязательное значение соответствующих судебных актов лежат не только правовые, но прежде всего финансово-экономические факторы.

Все это тем более важно учитывать потому, что Конституция РФ, закрепляя институты социальной защиты и социальные права граждан, содержит лишь общие, принципиальные установки в данной сфере, не предусматривая конкретных размеров заработной платы, пособий и других выплат, обусловленных конституционным правом на социальное обеспечение, порядка их исчисления и индексации. Решение этих вопросов, как это вытекает из взаимосвязанных положений ч. 2 ст. 39, п. «в», «е» ст. 71, п. «б», «ж» ч. 1 ст. 72 и ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции и правовых позиций Конституционного Суда РФ¹, относится к прерогативам федерального законодателя, обладающего

¹ См., например: Определения КС РФ: от 10 января 2002 г. №12-0 // Архив КС РФ. 2002; от 18 декабря 2002 г. №368-0 // Архив КС РФ. 2002; от 17 апреля 2003 г. №149-0 // Архив КС РФ. 2003; от 29 мая 2003 г. №197-0 // Архив КС РФ. 2003; от 2 октября 2003 г. №382-0 // ВКС РФ. 2004. №1; от 18 ноября 2004 г. №405-0 // Архив КС РФ. 2004; от 12 июля 2005 г. №332-0 // Архив КС РФ. 2005.

при этом весьма широкой степенью усмотрения. Оно и понятно. Ведь в противном случае следовало бы признать, что государство раз и навсегда независимо от конкретных объективных социально-экономических условий и факторов связано необходимостью направления строго определенного объема финансово-бюджетных ресурсов на цели социальной защиты. Очевидно, однако, что в условиях экономической конъюнктуры наличие столь жестких финансовых обязательств государства могло бы поставить под сомнение возможность осуществления публичной властью иных возложенных на нее функций. Вместе с тем, поскольку развитие экономических отношений, особенно в рамках современной структуры мирового и национального рынков, не является достаточно определенным с точки зрения возможности прогнозирования некоего константного объема доходов государства в течение длительного периода времени, конституционная привязка размеров социального вспомоществования к абсолютным значениям означала бы не что иное, как принятие государством на себя декларативных и необоснованных обязательств перед населением, создавала бы угрозу выхолащивания реального нормативного содержания институтов социальной защиты и социальных прав граждан.

В то же время сказанное ни в коей мере не предполагает самоустранения государства от признания необходимости обеспечения социальной защиты граждан, а, напротив, обуславливает выработку оптимальных механизмов урегулирования отношений по предоставлению гражданам возможности пользоваться необходимыми социальными благами, основанной на балансе между экономическими потребностями населения и экономическими возможностями государства на конкретном этапе его развития.

В связи с этим принципиально важной является позиция Европейского Суда по правам человека, которую в полной мере воспринял Конституционный Суд РФ, о том, что «не является допустимым для власти какого-либо го-

сударства ссылаться на недостаток денежных средств как причину невыплаты долга по судебному решению»¹.

Для конституционной оценки экономических возможностей государства важно также понимание недопустимости отмены или «замораживания» бюджетного финансирования социальных обязательств государства. Ситуация, когда существовала многолетняя практика бюджетного блокирования социальных прав с помощью законов о государственном бюджете на очередной год, подрывала сами основы социальной государственности. Ей была дана принципиальная оценка в постановлении Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете в связи с запросами группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А. В. Жмаковского².

В то же время, осуществляя социальную функцию, государство во всяком случае не только вправе, но и обязано предусмотреть некие минимальные стандарты социальной защиты, соотнесенные с объективными показателями, характеризующими потребности гражданина в пользовании минимальным набором социальных благ. Соответствующие стандарты, обладая комплексной социально-экономической и правовой природой, выполняют двойственную функцию. Они представляют собой юридическую форму опосредования, с одной стороны, экономических возможностей государства в обеспечении социальных прав граждан, а с другой — меру признаваемых государством социально-экономических потребностей гражданина, неудовлетворение которых ставит под сомнение человеческое достоинство, возможность реализации всех иных конституционных прав и свобод, что ведет по существу к отрицанию конституционного статуса личности.

¹ Постановление Европейского Суда по правам человека по делу «Бурдов против России» от 7 мая 2002 г. // Российская газета. 2002. 4 июля.

² ВКС РФ. 2004. №4.

В связи с этим роль Конституционного Суда РФ как одного из институтов социальной защиты граждан состоит в том, чтобы гарантировать правовое согласование социально-политических интересов, формировать разумный правовой баланс между социальной защищенностью и личной свободой, поддержкой нуждающихся и экономической эффективностью, обеспечением социального мира и созданием условий для динамичного развития. Конституционный Суд РФ ограничен в своих возможностях по решению соответствующих задач: он интерпретирует Конституцию РФ, наполняет конституционным смыслом проверяемые нормативные акты, но не может устанавливать конкретные размеры пенсий, пособий, виды льгот и т. д., поскольку это означало бы оценку целесообразности и экономической обоснованности решений законодателя, что не относится к полномочиям Суда.

Важным аспектом конституционно-правового значения экономических возможностей государства является вопрос о допустимости использования их оценок при разрешении дел о конституционности положений законов, касающихся социального обеспечения. На этот счет Конституционный Суд РФ выработал предельно четкий подход, заключающийся в том, что оценка целесообразности и экономической обоснованности решений законодателя по смыслу ФКЗ о Конституционном Суде РФ не относится к его полномочиям¹.

Но как быть, если принцип экономической обоснованности получает правовое закрепление и приобретает, таким образом, не только экономическое, но и правовое содержание? Таким примером является закрепленный в

¹ См., например: Определения КС РФ: от 7 февраля 2002 г. №37-0 // СЗ РФ. 2002. №20. Ст. 1913; от 18 декабря 2002 г. №368-0; от 5 ноября 2003 г. №403-0 // ВКС РФ. 2004. №1; от 22 января 2004 г. №12-0// Архив КС РФ. 2004; от 8 июня 2004 г. №224-0 // Архив КС РФ. 2004; от 24 января 2006 г. №2-О // СПС «КонсультантПлюс»; от 24. 09. 2012 №1534-О// СПС «КонсультантПлюс»; от 24 декабря 2013 г. №1921-О // СПС «КонсультантПлюс».

ч. 3 ст. 3 НК РФ принцип экономической обоснованности налогов. Конечно, вопрос об экономической целесообразности установления того или иного налога не входит в компетенцию Суда. Но оценка экономической обоснованности элементов налога вполне может (и должна!) быть предметом конституционного судебного контроля исходя из нормативного требования принципа экономической обоснованности, его системных взаимосвязей с иными принципами налогового законодательства, например с принципами равенства и недискриминации, безусловно, имеющими конституционное значение. Характерно, что возможности осуществления судебной проверки экономической обоснованности налогов — в правовом измерении понятия «экономическая обоснованность» — признаются и зарубежными исследователями¹.

При этом, не ставя под сомнение возможность, а в некоторых случаях и объективную необходимость учета в рамках разрешения конституционно-правовых споров конкретно-исторического контекста и социально-экономических реалий, составляющих фактическую основу для решений законодателя и воздействующих на реализацию правовых норм и институтов, следует исходить из того, что сами по себе экономические отношения вряд ли могут выступать в качестве ценностно-нормативных критериев оценки конституционности оспариваемых нормативных правовых актов: воплощая в себе закономерности развития общества и государства, они не относятся к аксиологическим критериям конституционного правосудия. Использование социального (экономического) контекста для решения вопросов конституционного судопроизводства, вероятно, допустимо в том случае, если данный социально-экономический контекст непосредственно характеризует реальное нормативное содержание,

¹ См., например: Бланкенгагель А. Конституционное понимание и функции экономически обоснованных налогов с точки зрения специалиста из Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. №5.

отражает объективно сложившийся порядок реализации или социальное предназначение той или иной правовой нормы или института.

Поэтому в целом вполне оправдана сдержанность Конституционного Суда РФ в решениях и по такого рода вопросам, как признание за законодателем безусловного права политического выбора решений по вопросам социальной политики, исходя из экономических возможностей государства. Так, например, в определениях от 19 января 2010 г. №87-0-0 и от 25 февраля 2010 г. №168-0-0 Конституционный Суд РФ указал, что в целях поддержки и поощрения лиц, осуществляющих специфические задачи обороны страны и охраны правопорядка, сопряженные с опасностью для их жизни и здоровья, иными значительными издержками этих видов профессиональной деятельности, государство, учитывая свои финансовые возможности и иные факторы, вправе устанавливать льготные условия исчисления выслуги лет, равно как и определять порядок их реализации во времени, в пространстве и по кругу лиц, т. е. решать вопросы о целесообразности и времени введения соответствующего механизма¹.

При этом Суд основывается на вытекающей из самой Конституции РФ концепции конституционного контроля, когда Конституционный Суд видит свою задачу не в оценке целесообразности решений законодателя (включая интересы социальной защиты), а исключительно в исследовании того, соответствуют ли эти законодательные решения требованиям Конституции РФ, соблюден ли в проверяемых нормах баланс конституционных ценностей демократического правового социального государства, позволяет ли установленное законодателем правовое регулирование социальных отношений обеспечить удовлетворение минимальных неотъемлемых потребностей гражданина.

¹ См.: Определения КСРФ от 19 января 2010 г. №87-0-0, от 25 февраля 2010 г. 168-0-0 // Архив КС РФ. 2010.

Примечательно, что соответствующие подходы Конституционного Суда РФ созвучны практике Федерально-го конституционного суда Германии, который исходит из того, что существует принципиальная невозможность по причине ее широты и неопределенности узаконить обязанность гарантировать социальную поддержку в определенном объеме: обязательным является лишь то, что государство создает минимальные условия для достойного существования своих граждан¹. При этом особое значение и остроту вопросы социально-экономического развития и защиты социальных прав граждан приобретают в условиях финансово-экономического кризиса, что связано со снижением жизненного уровня населения и увеличением безработицы.

Таким образом, Конституционный Суд РФ является важным фактором совершенствования — путем конституционализации — рыночного и социального законодательства и, стало быть, действенным судебно-правовым инструментом социально-экономического развития российской государственности. Решение комплекса возникающих в связи с этим проблем связано в конечном счете с формированием в Российской Федерации социально ориентированной конституционной экономики, а это должно основываться на последовательном учете того обстоятельства, что рынок не самоцель, но мера социальной ответственности общества и государства перед своими гражданами.

Сформулированные в решениях Конституционного Суда РФ правовые позиции в правозащитной сфере в своей совокупности составляют *нормативную основу концепции конституционных прав и свобод* и (в силу своей конституционной обусловленности) требуют создания эффективного механизма реализации, который предполагает совместные усилия всех ветвей государственной власти.

¹ См.: Решение BverfG E 87, 152 ff.

Данная концепция, ядром которой является сочетание индивидуальной инициативы с социальной поддержкой государства, задает гуманистические рамки и цель процессу модернизации всей системы государственности, создает условия для правового и социально-экономического прогресса.

Таковы лишь некоторые направления деятельности Конституционного Суда РФ по выработке и корректировке основных направлений конституционной модернизации институтов российской правовой государственности.





4. КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

При формировании эффективной доктрины и идеологии конституционной модернизации, разработке концептуальных основ ее практического осуществления следует учитывать не только внутренние, но и внешние условия, в которых существуют общество и государство, развивается национальная система законодательства¹. Осознание этого обстоятельства тем более важно в настоящее время, когда внешнеполитические факторы, имеющие в том числе и международно-правовое значение, порой не только не способствуют, но существенно осложняют реализацию национальных планов конституционной модернизации российской государственности.

Нет сомнений, что одной из весьма значимых по своему содержанию и степени влияния тенденций современного развития человечества, которая оказывает все более активное, прямое влияние на систему современного конституционализма и на национальные юридико-модернизационные процессы, является глобализация. Важно при этом учитывать, что в отличие от так называемых санкций в отношении Российской Федерации, которые имеют конъюнктурно-политический характер и являются, в конечном счете, негодным средством известных политических сил в попытках изоляции России на международной арене, глобализационные процессы имеют объективный характер; несмотря на изменяющуюся международную ситуацию, глобализация неизбежно

¹ См.: Хабриева Т. Я. Гармонизация правовой системы Российской Федерации в условиях международной интеграции: вызовы современности // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. №1. С. 4–14.

проявляется как закономерность современного цивилизационного развития, включая правовую сферу.

4.1. КОНСТИТУЦИОННАЯ ГЛОБАЛИЗАЦИЯ В МОДЕРНИЗАЦИОННОМ РАЗВИТИИ СОВРЕМЕННЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ: В ПОИСКАХ НОВЫХ ЦЕННОСТНЫХ КРИТЕРИЕВ ПРАВОВОГО ПРОГРЕССА

Всеобъемлющие, имеющие универсальный характер процессы глобализации можно оценить не только как «пространственно-объемные», распространяющиеся на все сферы социальной действительности и на все страны в планетарном масштабе, но и как гуманистические, философско-мировоззренческие, натуралистические (отношения человека с природой), нравственно-этические, социально-политические, юридико-правовые и проч.

В этом плане вполне оправданным является выделение — наряду с экономической, политической, иными формами проявления глобализационных процессов — еще и правовой их формы, главной среди которых является конституционно-правовая глобализация. При этом очевидным представляется тот факт, что правовые аспекты глобализации не сводятся к воздействию соответствующих процессов глобализации на правовые системы отдельных государств мирового сообщества: само понятие «правовая глобализация» не тождественно понятию «глобализация в правовой сфере».

Правовая, в том числе конституционная, глобализация отражает не столько пространственные (количественные), сколько качественные характеристики интернационализации правовой жизни. В центре ее внимания — нарастание общего, универсального в нормативно-правовых стандартах бытия современной цивилизации. Известно при этом, что в системе универсальных правовых стандартов ведущая роль принадлежит демократическим институтам

современного конституционализма, центральное место среди которых занимают права человека и международные механизмы их защиты. При этом особенно важно то, что правовая глобализация является отражением тенденций юридизации, точнее — правового нормирования основных сфер социальной действительности в условиях перехода современной цивилизации к плюралистической демократии, утверждения во всемирном масштабе ценностей постиндустриального общества и постепенного «врастания» национальных социально-политических систем в единую всемирную информационную систему. Но это только одна сторона. Другая же заключается в том, что конституционно-правовая глобализация представляет собой реакцию на возникновение в XXI в. новых глобальных угроз человечеству в виде международного терроризма, природных и техногенных катастроф, экологического и энергетического кризисов и т. д.

Таким образом, процессы правовой глобализации объективно нуждаются в конституционных оценках на уровне национальных государственно-правовых систем, хотя в то же время нельзя не учитывать, что они естественным образом — не только в силу глобальных последствий, но и по самой своей природе, — выходят далеко за их пределы.

Основу глобальной юридизации общественных отношений в современных демократических государствах составляют, прежде всего, процессы правовой модернизации на основе всеобщего признания и утверждения универсальных конституционных ценностей. В свою очередь, универсализация конституционных ценностей сопровождается их трансформацией из мифологизированных политико-идеологических характеристик сущего в действующие нормативно-правовые императивы должного.

В юридико-глобализационном плане эти процессы могут быть представлены в различных аспектах: а) институциональном, правотворческом, состоящем в сближении правовых систем современности на основе единства их

конституционных ценностей; б) правореализационном, где особый интерес вызывает формирование наднациональных юрисдикционных органов по защите общепризнанных ценностей (прежде всего, прав и свобод человека); в) в аспекте утверждения новой правовой идеологии, нового типа правосознания и правовой культуры, что выражается, в том числе, в унификации правовых ценностей и сближении фундаментальных характеристик национальных правовых культур; г) в конституционализации общепризнанных принципов и норм международного права и на этой основе — проникновении внутригосударственных юридико-правовых начал в сферу международных отношений и др.

Важное значение в этом плане имеет уяснение ценностных критериев и ориентиров, лежащих в основе правовой глобализации и соответственно правового прогресса демократических государств, если исходить из непреложности того, что процессы правового глобализма должны развиваться в направлении юридизации свободы, власти, собственности как основополагающих компонентов современных социально-политических и экономических систем.

Учитывая, что каждая эпоха неизбежно вносит свои коррективы в систему ценностей, на которые она ориентируется, представляется, что аксиологической и во многом праксиологической основой правовой глобализации являются и, безусловно, должны сохраниться, имеющие всеобщее признание универсальные конституционные ценности современной демократии как общее достояние человеческой цивилизации. В ряду таких ценностей — свобода и права человека, социальная справедливость и равенство всех перед законом, правовое социальное государство, разделение властей, политический, идеологический и экономический плюрализм и др.

Для современной государственно-правовой действительности с точки зрения глобалистских тенденций ее развития принципиальное значение имеет вопрос об иерархических связях и зависимостях в системном ряду соот-

ветствующих конституционных ценностей, о ценностных приоритетах в рамках процессов правовой глобализации. В наши дни актуален, в частности, вопрос о том, являются ли глобалистскими приоритетами свобода и права человека или же в основу таких приоритетов должны быть положены ценности безопасности.

Еще недавно основой интернационализации, сближения правовых систем, в том числе в направлении формирования единого правового пространства в Европе, безоговорочно признавались права человека. Благодаря имманентно присущей им ценностно-интегративной функции права человека приобрели наднациональный, интернациональный характер. Их признание на международном уровне и закрепление в нормах международного права лишь усилило всеобщность и обязательность заложенных в них требований в масштабах всего мирового сообщества. С момента международно-правового признания права человека как общесоциальная категория приобрели новое, дополнительное качество: они стали международными правами человека, получили четко выраженные в нормах международного права характеристики, что способствовало формированию международного права прав человека, международного гуманитарного права и позволило ретранслировать национальный ценностно-правовой потенциал в общемировом масштабе.

Принципиально иная ситуация сложилась на рубеже XX–XXI вв. На смену интернационализации на основе демократических ценностей приходит тенденция глобализации на основе критериев (принципов) безопасности личности, общества, государства.

Однако можно ли рассматривать сами по себе ценности безопасности в качестве универсальных основ правового прогресса, интеграции социокультурных систем современности? Положительный ответ на этот вопрос представляется по меньшей мере спорным. И прежде всего по той причине, что при очевидной конкуренции кон-

ституционных ценностей прав и свобод человека, с одной стороны, и безопасности — с другой, вряд ли правильным является их полное, как это чаще всего случается, противопоставление.

Безопасность — категория конституционная, нормативно-правовое содержание которой не ограничивается чисто публичной направленностью (на общество и государство). Как конституционная категория понятие безопасности призвано отражать состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства на основе последовательного обеспечения их баланса. Уже поэтому категория безопасности призвана отражать как публичные, так и частные интересы в их взаимосвязи и сбалансированности. Не случайно Конституция РФ в ч. 1 ст. 56 определяет в качестве равнозначимых оснований возможных ограничений прав и свобод в условиях чрезвычайного положения: а) обеспечение безопасности граждан; б) защиту конституционного строя. Одновременно Конституция достаточно детально отражает различные стороны безопасности: во-первых, правовую (юридическую) безопасность личности, имея в виду физическую безопасность (ст. 20–23, ч. 2 ст. 63), информационную безопасность (ст. 24, 29), экономическую безопасность (ст. 34, 35), экологическую безопасность (ст. 58, п. «е» ст. 71) и т. п.; во-вторых, безопасность государства, высшим проявлением чего является суверенитет государства (ч. 3 ст. 4, ч. 5 ст. 13, ч. 3 ст. 55, ст. 67, п. «м» ст. 71, п. «д» ч. 1 ст. 114); в-третьих, безопасность общества (ч. 2 ст. 7, ст. 14, п. «б» ч. 1 ст. 72, п. «е» ч. 1 ст. 114).

Из этих подходов, основанных на понимании того, что между конституционными ценностями «права человека» и «безопасность» существуют сложные взаимосвязи, основанные в том числе на «присутствии» прав человека в конституционном режиме безопасности, следует исходить при поиске конституционных критериев современных процессов глобализации и правового прогресса.

В современном мире главным является поиск баланса между ценностями публичного характера, с одной стороны, и личными, частными ценностями — с другой. В формализованном, нормативно-правовом выражении это проблема соотношения суверенной государственной власти (на характеристике власти как «суверенной» делаю акцент. — Н. Б.) и свободы, которая прямо или косвенно пронизывает всю систему конституционного регулирования, присутствует в каждом конституционном институте, каждой норме и статье Конституции. В этом смысле нахождение баланса власти и свободы составляет главное содержание теории и практики современного конституционализма.

Уже поэтому весьма острой является проблема конкуренции конституционных ценностей, лежащих в основе современных процессов глобализации и правового прогресса, и которые наиболее точно, соразмерно своему значению в социальной жизни могут «взвешиваться» на весах конституционного правосудия¹. В частности, увлечение мультикультурными началами современных правовых институтов и игнорирование их национальных, исторических корней и особенностей в отдельных странах может привести в правоглобализационном процессе (и уже нередко приводит) к утрате национальных социокультурных и правовых традиций², к политической, идеологической, правовой экспансии экономиче-

¹ См.: Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005.

² К сожалению, это характерно не только для других стран, но в определенной мере и для нас, имея в виду, по крайней мере, отдельные сферы социального, экономического развития, где в предшествующие годы, на начальном этапе формирования российской государственности, не был найден оптимальный баланс между национальными традициями и глобализационными факторами влияния на развитие соответствующих сфер, как то: системы образования. См. об этом, напр.: Бондарь Н. С. Российское юридическое образование как конституционная ценность: национальные традиции и космополитические иллюзии. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 3. 2-е изд., доп. М.: Юрист, 2014.

ски, социально- и военно-политически господствующих стран и блоков, в основе чего лежит не сила права, а право силы и, соответственно, отказ от фундаментальных конституционных идей демократии и государственного суверенитета.

Это в одинаковой мере опасно как для внутригосударственного, так и для международного мироустройства, что с особой остротой проявилось, в том числе в последнее время, в контексте глубокой коллизии между двумя общепризнанными и, соответственно, императивными принципами международного права — самоопределения народов и территориальной целостности государств. Политика двойных стандартов, когда на международном уровне (включая ООН, Евросоюз и т. п., не говоря уже об отдельных государствах) за одними народами признается правомерность борьбы за государственное самоопределение (например, Косово), а другие народы такого права лишаются, может привести к разрушению основополагающих принципов современного международного права и заложенных в них ценностей¹. Поиск же баланса между соответствующими несовпадающими ценностями должен основываться, во-первых, на безусловном признании коллизионного единства указанных и всех других основных принципов современного международного права (закрепленных, в частности, в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г.); во-вторых, на понимании (и признании!) того, что попрание тем или иным государством одного принципа (в частности, принципа равноправия и самоопределения народов) лишает данное государство права ссылаться на

¹ О проявлениях глубокого кризиса в современном международном праве см.: Зорькин В. Д. Право в условиях глобальных перемен. М.: Норма, 2013; его же: Цивилизация права. Если право погибает, то мир окажется у края бездны // Российская газета. 2014. 13 марта.

другие принципы, включая принцип территориальной целостности: ценность ни одного из принципов международного миропорядка не может рассматриваться как абсолютная, не зависящая от ценностных характеристик других принципов. В процессе же конституционализации соответствующих общепризнанных принципов международного права (применительно к Российской Федерации это, например, ч. 3 ст. 5 в системном единстве с ч. 4 ст. 15 Конституции) создается дополнительный нормативно-правовой потенциал для поиска баланса и преодоления коллизии между ними на основе проникновения внутригосударственных юридико-правовых начал в сферу международных отношений.

Одним словом, глобализация напрямую влияет на конституционные системы современных государств, предопределяет новые ценностные критерии их развития, модернизации и защиты.

В условиях современного мира процессы модернизации являются неотъемлемым элементом универсальной тенденции глобализации, в рамках которой происходит взаимное переплетение, диффузия внутригосударственных и международных кризисов, конфликтов и противоречий, а преобразование жизнедеятельности конкретного общества и государства обуславливается системой универсальных принципов развития всего человечества.

Правовые факторы модернизации проявляются в первую очередь в тенденции сближения англосаксонской и европейско-континентальной правовых систем, их конвергенции. Для нас, пожалуй, наиболее важное, по-своему революционное значение имеет в этом отношении проникновение в нашу национальную правовую систему (как и в континентальную систему права в целом) прецедентных начал. Достаточно вспомнить о приобретающих прецедентное значение для нашей правоприменительной практики решениях Европейского Суда

по правам человека, а также о юридической природе решений органов конституционного контроля государств континентальной Европы, включая Конституционный Суд РФ.

Практика Конституционного Суда РФ по этому вопросу в обобщенном виде такова, что за решениями Конституционного Суда РФ признается нормативно-доктринальный характер¹; при этом решения, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение²; решение, в котором содержится конституционное истолкование нормы и, соответственно, исключается ее применение в любом ином смысле, имеет в этой части такие же последствия, как и признание нормы не соответствующей Конституции РФ: истолкованная норма сохраняет силу и действует именно в пределах конституционно-правовой интерпретации и только в нормативном единстве с соответствующим решением Конституционного Суда РФ³.

Одновременно Конституционный Суд обладает достаточно широкими возможностями для выявления нормативных, прецедентных начал в актах и иных судебных органов. Так, в постановлении от 21 января 2010 г. №1-П Конституционный Суд РФ обосновал по сути прецедентный (нормативно значимый) характер некоторых решений высших судебных органов (на тот момент — Верхов-

¹ См.: Постановление КС РФ от 22 июня 2009 г. №10-П; Определение КС РФ от 6 марта 2008 г. №214-О-П; Определение КС РФ от 1 апреля 2008 г. №194-О-П // СЗ РФ. 2008. №18. Ст. 2093.

² См. абз. 1 п. 4 мотивировочной части постановления КС РФ от 16 июня 1998 г. №19-П.

³ См. абз. 4 п. 3, абз. 1 п. 4 мотивировочной части определения КС РФ от 11 ноября 2008 г. №556-О-Р// СПС «КонсультантПлюс»; Определение КС РФ от 05. 10. 2011 №1265-О-О// СПС «КонсультантПлюс»; Постановление КС РФ от 07. 11. 2012 №24-П// СЗ РФ. 2012. №47. Ст. 6551.

ного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ¹). Согласно правовой позиции Конституционного Суда вытекающие из Конституции РФ полномочия высших судебных органов давать разъяснения по вопросам судебной практики направлены на поддержание единообразия в толковании и применении норм права нижестоящими судами являются одним из элементов конституционного механизма охраны единства и непротиворечивости российской правовой системы, который основан на предписаниях ч. 1 ст. 15, ст. 17, 18, 19 и 120 Конституции РФ и реализация которого в процессуальном регулировании обеспечивается установленной законом возможностью отмены судебных актов, в том числе в случае их расхождения с актами высшего суда, дающими разъяснения по вопросам судебной практики. Отрицание же права давать абстрактное толкование норм права и формировать соответствующие правовые позиции означало бы умаление конституционных функций и предназначения высшего судебного органа. Хотя экспертные оценки этого решения Конституционного Суда, как и мнения по поводу судьбы прецедентов в российской правовой системе, различны², нельзя не признать: соответствующие подходы придают импульс движению российской правовой системы в сторону усиления взаимодействия современных правовых систем на основе их взаимообогащения.

Анализ практики Конституционного Суда свидетельствует также о весьма широком применении им

¹ СЗ РФ. 2010. №6. Ст. 699.

² См.: Прецедент в России: позиция Конституционного Суда // Закон. 2010. Февраль; Гаджиев Г. А. Методологические проблемы «прецедентной революции» в России // Журнал конституционного правосудия. 2013. №4(34). С. 5–7; Антонов М. В. О некоторых теоретических вопросах прецедентной революции в России // Журнал конституционного правосудия. 2013. №4(34). С. 8–13; Верещагин А. Н. Несколько мифов о прецедентном праве в России // Журнал конституционного правосудия. 2013. №4 (34). С. 14–17; Арановский К. В., Князев С. Д. Ограничения судебного прецедента в романо-германском праве // Правоведение. 2012. №4. С. 51–66.

различных международных правовых актов. Так, в решениях Конституционного Суда РФ можно обнаружить ссылки на Всеобщую декларацию прав человека (около 190 решений), Международный пакт о гражданских и политических правах (более 430 решений), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (более 40 решений), Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (около 900 решений), Европейскую хартию местного самоуправления (более 10 решений), различные конвенции и рекомендации Международной организации труда (не менее 90 решений). Тем самым Конституционный Суд придает соответствующим международным документам дополнительную нормативно-доктринальную энергию конституционно-правовых аргументов, упрочивает их значимость в национальной правовой системе и ориентирует как законодательные, так и правоприменительные органы на неукоснительное выполнение ими принятых на себя Российской Федерацией международно-правовых обязательств.

Таким образом, существенно меняется представление об источниках права, национальные виды которых расширяются и обогащаются, подвергаются прямому влиянию процессов правовой глобализации. Соответственно, конституционная модернизация проявляет себя в условиях современных процессов правовой глобализации на основе единства внутренних и внешних факторов развития российской государственности, имея в виду в том числе конституционализацию правовых систем, национальных отраслей права и всей системы правопорядка в международном (глобальном) масштабе.

Одной из наиболее острых проблем в этом плане является конституционализация отношений взаимодействия наднациональной и внутригосударственной правовых систем и институтов и, в частности, национальной конституционной и европейской конвенционной юрисдикции.

4.2. ФОРМИРОВАНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА: «ПРАВООГЛОБАЛИЗАЦИЯ» ИЛИ НАЦИОНАЛЬНО-КОНСТИТУЦИОННАЯ ИНТЕГРАЦИЯ?

Правоглобализационные процессы ориентируют на оценку их влияния не только на национальные системы правовой государственности, но и в аспекте взаимодействия национальных конституционных юстиций на международной арене.

В особой степени это касается европейского континента с тенденциями интеграции национальных правовых систем, прежде всего, на основе выработки международных европейских стандартов прав человека, механизмов их защиты и утверждения ценностей современного конституционализма. При этом особенно важно понимание того, что в эпицентре этих интеграционных процессов, во многом связанных с конституционализацией европейского правового пространства, находятся проблемы соотношения и взаимодействия национальных правовых институтов нормоконтроля с европейской конвенционной юрисдикцией.

В конституционном развитии государств европейского континента, включая страны новых демократий, достаточно очевидно проявляются находящиеся в противоречивом единстве общие закономерности современного правового прогресса. Они касаются, *с одной стороны*, объективно развивающихся процессов правовой глобализации, которая сводится не только к сближению, но и конкуренции, соперничеству ведущих правовых систем современности и на этой основе — к унификации нормативно-правовой жизни современной цивилизации; *с другой стороны*, это тенденции конституционно-правовой суверенизации, усиливающиеся в последнее время, в том числе в системе западноевропейских демократий, осознание необходимости защиты суверенных прав, учета, сохранения социокультурных осо-

бенностей национально-государственных конституционных систем, функционирующих в тесном взаимодействии с международно-правовыми институтами.

Это порождает проблемы, связанные не только с сотрудничеством и взаимодействием национальных правовых систем (между собой и с международными юрисдикциями), но и неизбежные конфликты, что актуализирует проблему поиска оптимальных механизмов преодоления противоречий, нахождения компромиссов. При этом процессы правовой интеграции объективно нуждаются в конституционных оценках — на уровне как национальных государственно-правовых систем, так и международно-правовых механизмов. Главными сферами возникающего в связи с этим нормативно-правового интеграционного взаимодействия на европейском континенте становятся европейские институты международного публичного права, с одной стороны, и национальные институты конституционного права, с другой, имея в виду, что в современных условиях эти две отрасли — международное публичное и конституционное право — регулируют отношения, во многом сходные по своей природе и значительно совпадающие по сферам¹. Именно на этой основе становится возможным возникновение качественно нового транснационального правового явления, связанного с формированием европейского конституционализма. Его можно, в определенной мере, рассматривать как международно-правовой результат модернизации системы современного конституционализма.

При этом важно учитывать, что европейский конституционализм не есть некий региональный «правоглобализм» в европейских масштабах его распространения, который отражал бы исключительно западное видение прав человека, иных конституционных ценностей как

¹ См.: Конюхова И. А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. М.: Формула права, 2006. С. 16–17.

порождение правовой культуры «немногих и избранных» (в лице, прежде всего, западного протестантизма). На таких политико-правовых началах формирование европейского конституционализма невозможно. Ведь это качественно новая философско-мировоззренческая категория, призванная отразить не столько наднациональную (глобалистскую) правовую универсализацию, сколько *национально-конституционную интеграцию* государственно-правовых систем Европы на основе их взаимообогащения при сохранении юридического суверенитета правовых систем. Этому обстоятельству не противоречит и тот факт, что европейский конституционализм естественным образом — не только в силу глобальных для европейского правового пространства последствий, но и по самой своей природе, с учетом обретения новых качеств — выходит далеко за пределы простого (суммарного) сложения национальных конституционно-правовых систем; в этом плане он нуждается в универсальных, международно-правовых доктринальных, нормативных и правоприменительных решениях. Такому пониманию европейской правовой интеграции соответствуют также подходы ЕСПЧ, в соответствии с которыми невозможно вычленить единообразное для всей Европы представление о демократии и ее отдельных институтах, об избирательных системах, значении религии в обществе, свободе слова, допустимых пределах вмешательства в права и свободы и т. п. Поэтому «национальные власти обладают широким полем усмотрения» при решении соответствующих вопросов¹, «каждая Договаривающаяся Сторона вправе сама формировать свое видение демократии»².

¹ См.: Постановление ЕСПЧ от 20.09.1994 по делу «Институт Отто-Премингер (Otto-Preminger-institut) против Австрии» // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 2. М.: Норма, 2000. С. 10–20; Постановление ЕСПЧ от 18.03.2011 по делу «Лаутси и другие против Италии» // www.echr.coe.int.

² См.: Постановление ЕСПЧ от 6 октября 2005 г. по делу «Херст против Соединенного Королевства» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление ЕСПЧ от 15 июня 2006 г. по делу «Ликурезос против Греции» // СПС «КонсультантПлюс».

Определенные начала европейского конституционализма могут проявлять себя (в различных социально-политических, правовых формах) уже на начальных этапах становления единого конституционного пространства Европы. Имеется в виду, что конституционализм вообще и европейский в частности можно представить как взаимосвязанный комплекс различных компонентов, включая: его доктринальную составляющую как особую философско-правовую теорию конституционализации экономического, политического, правового пространства Европы; нормативно-правовой компонент, представляющий собой специфическое иерархическим образом (в том числе с точки зрения международно-правовых, наднациональных и национальных составляющих) организованное европейское правовое поле; онтологический компонент, воплощающий практику формирования и развития европейского конституционализма, включая конвенционную (европейскую) юрисдикционную и национальную конституционную практику реализации европейских конституционных ценностей; наконец, это одна из форм проявления общественного сознания, выступающая предпосылкой, условием формирования и, в определенной мере, проявлением нового типа юридического видения мира — европейского конституционного мировоззрения.

В сегодняшних условиях, когда отсутствует единый нормативный массив «европейского конституционного права», *нормативную правовую основу формирования европейского конституционализма* составляет сложная, достаточно своеобразная нормативная система, воплощающая единство международно-правовых европейских компонентов и национально-государственных конституционных институтов. Применительно к государствам — членам Совета Европы это выглядит в виде нормативного комплекса, который формируется: во-первых, на основе конвенционного регулирования, имея в виду Европейскую конвенцию о защите прав человека и основ-

ных свобод и прецедентную практику ее толкования Европейским Судом, а также иное международное договорное (европейское) правовое регулирование; во-вторых, на основе национального конституционного регулирования, включая практику национальных органов конституционной юрисдикции, которые наиболее органично и активно включаются в систему охраны европейских демократических ценностей, приобретающих конституционное значение как для отдельных государств, так и для европейского правового пространства в целом. Важной проблемой является обеспечение непротиворечивого взаимодействия соответствующих нормативно-правовых компонентов.

Особым образом и наиболее рельефно эти проблемы проявляются в тех случаях, когда конституционным проводником, интегратором международно-правовых норм в национальные правовые системы выступают не сами по себе национальные государства, принявшие на себя соответствующие обязательства, а наряду с ними — и специализированные юрисдикционно-контрольные органы, призванные обеспечивать соблюдение норм и принципов международного права, в том числе посредством привлечения национальных государств к ответственности за нарушение международных (договорных) обязательств. Именно таким юрисдикционно-контрольным институтом по отношению ко всем государствам — участникам Европейской Конвенции по правам человека выступает ЕСПЧ. Оценивая достигнутый уровень единства правового пространства Европы и степень его конституционализации, следует признать, что именно эти процессы являются на сегодняшний день определяющими с точки зрения перспектив формирования европейского конституционализма.

При этом важным является вопрос о самой природе, месте и роли Конвенции по правам человека в системе европейского конституционализма. Не касаясь ее оценки как международного договора особого рода, следует признать,

что Конвенция, без сомнения, регулирует универсальные для европейских стран — членов Совета Европы вопросы конституционного значения. Этот факт сам по себе, независимо от особенностей национальных конституционных систем с точки зрения их отношения к общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам, можно квалифицировать — в аспекте формирующегося европейского конституционализма — как, своего рода, *квазиконституционный акт*. Вместе с тем, в этом качестве Конвенция не может рассматриваться в виде составной части национальной конституционной системы, по крайней мере, до тех пор, пока сама конституционная система государства (как, например, это имеет место в Австрии) не признает за ней такое значение. Но не менее важен и другой аспект: даже для тех стран, которые не придают приоритетного значения Конвенции в соотношении с национальными законами (например, Венгрия¹), очевидным является *конституционное значение этого акта*, прежде всего, с точки зрения закономерностей формирования общеевропейского конституционного пространства.

Что касается Российской Федерации, то этот вопрос решается в ч. 4 ст. 15 Конституции на основе не только признания общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров составной частью ее правовой системы, но и приоритета признанных Российской Федерацией правил международного договора перед законами РФ. Это означает, что Конвенция, обладая приоритетом перед законами РФ, не только в международно-правовом аспекте, но и с точки зрения национальной правовой системы, может рассматривать-

¹ В этом плане уместно обратиться к материалу, содержащемуся в содержательной статье судьи Конституционного Суда Венгрии Андраша Брагьова. См: Брагьов А. Право толкования: конституционные суды и Конвенция о защите прав человека и основных свобод (на примере Венгрии) // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. №2(81). С. 83–95.

ся как квазиконституционный акт, что находит свое подтверждение, в том числе, в практике Конституционного Суда РФ.

Причем, речь идет не только о значении Конвенции для отправления национального конституционного нормоконтроля (что само по себе тоже важно), но и о фактическом признании конституционной природы за конвенционными правами и свободами в их соотношении с национальным институтом прав человека. Пожалуй, впервые национальный орган конституционного правосудия Европы (в лице Конституционного Суда РФ) сделал столь определенный вывод на предмет юридической природы конвенционных прав и свобод: «...Права и свободы человека и гражданина, признанные Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, — это те же по своему существу права и свободы, что закреплены в Конституции Российской Федерации»¹.

Речь идет, таким образом, о признании *принципиальной идентичности конвенционных и национальных конституционных прав и свобод*², из чего Конституционный Суд РФ делает еще один не менее принципиальный вывод: «Подтверждение их нарушения соответственно Европейским Судом по правам человека и Конституционным Судом Российской Федерации — в силу общей природы правового статуса этих органов и их предназначения — предполагает возможность использования в целях полного восстановления нарушенных прав единого

¹ См.: Постановление КС РФ от 26 февраля 2010 г. №4-П, абз. второй подп. 3. 3 мотивир. части // СЗ РФ. 2010. №11. Ст. 1255.

² Исключительно позитивно оценивая новаторский подход Конституционного Суда РФ к данной проблеме, представляется в то же время преждевременным фактическое отождествление юридической природы европейских конвенционных и национальных конституционных прав и свобод. Это должно стать реальностью лишь в условиях формирования единой нормативной правовой системы европейского конституционализма (имея в виду нормативный правовой эквивалент европейского конституционализма как в объективном, так и в субъективном смысле).

институционального механизма исполнения принимаемых ими решений»¹. Таким образом, признается — наряду с едиными сущностными характеристиками конвенционных и конституционных прав — *общая природа ЕСПЧ и национального органа конституционного правосудия*, а также возможность использования *единого институционального механизма исполнения решений* этих органов по защите прав и свобод человека и гражданина; это получило свое подтверждение, в частности, в признании тем же Постановлением Конституционного Суда РФ за решениями ЕСПЧ значения вновь открывшихся обстоятельств и на этой основе — возможности пересмотра по заявлению гражданина судебного постановления в случае, если ЕСПЧ будет установлено нарушение Конвенции о защите прав человека и основных свобод².

В этом находит свое подтверждение тот факт, что происходит не только прямое влияние международных (европейских) институтов защиты прав человека на национальные конституционные системы, но и, своего рода, конституционализация общепризнанных принципов и норм международного права и на этой основе — проникновение внутригосударственных юридико-правовых (конституционных) начал в сферу международных отношений, определяющих, в частности, сферу европейского конституционного пространства.

В то же время нельзя не признать, что взаимоотношения ЕСПЧ с национальными органами конституционной

¹ Там же.

² В порядке реализации соответствующей правовой позиции Конституционного Суда РФ в процессуальное законодательство были внесены изменения в части дополнения института новых обстоятельств решениями ЕСПЧ. Речь идет, в частности, о ГПК РФ (ст. 392, п. 4 ч. 4) и АПК РФ (ст. 311, п. 4 ч. 3). См.: Федеральный закон от 09. 12. 2010 №353-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. №50. Ст. 6611; Федеральный закон от 23. 12. 2010 №379-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. №52 (ч. 1). Ст. 6994.

юрисдикции — пожалуй, наиболее чувствительный сегмент формирующейся системы европейского конституционализма. Речь идет, в частности, о степени обязательности решений Европейского Суда для национального конституционного правосудия.

Для конституционного правосудия России проблемы взаимоотношений с ЕСПЧ все предметнее обозначаются в практической плоскости. Наибольшую остроту этот вопрос приобрел в связи с принятием несовпадающих решений по одной и той же жалобе Конституционным Судом РФ, с одной стороны¹, и ЕСПЧ, с другой, который в своем постановлении (по делу «Константин Маркин против России» от 7 октября 2010 г.) в отличие от Конституционного Суда РФ признал наличие дискриминации заявителя и нарушение его конвенционных прав тем, что по условиям национального законодательства ему как военнослужащему было отказано в предоставлении отпуска по уходу за ребенком, в то время как для военнослужащих женского пола такая возможность предусмотрена. Таким образом, возникла ситуация, при которой одни и те же юридические обстоятельства квалифицированы по-разному различными юрисдикционными органами.

Допустимо ли такое положение и каковы его последствия, в том числе для правоприменительных органов? Мог ли в принципе ЕСПЧ выносить решение по вопросу, который ранее уже был оценен с точки зрения конституционности соответствующих норм? Если да, то каковы пределы конвенционной проверки? Оживленная дискуссия по этим вопросам, которая состоялась в последнее

¹ См.: Определение КС РФ от 15 января 2009 г. №187-О-О // Архив КС РФ. 2009; Постановление КС РФ от 6 декабря 2013 года №27-П// СЗ РФ. 2013. №50. Ст. 6670; См. также: Ковалев А. А., Исполинов А. С. Дело Маркина. Европейский Суд по правам человека и Конституционный Суд Российской Федерации: диалог или конфронтация? // Российское правосудие. 2011. №5 (61). С. 4–14.

время¹, имела не только концептуально-теоретический, но и практический характер. Речь идет о том, что Федеральным конституционным законом от 4 июня 2014 года №9 — ФКЗ² были внесены поправки в статьи 43 и 101 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», направленные на формирование конституционно-правового механизма разрешения возможных коллизий между решениями ЕСПЧ и Конституционного Суда РФ.

При решении этих чрезвычайно важных и порой весьма сложных вопросов необходимо во главу угла ставить вопрос о юридической природе и степени обязательности решений Конституционного Суда РФ, с одной стороны, и Европейского Суда, с другой, в национальной правовой системе. При этом следует учитывать, прежде всего, то обстоятельство, что *решения ЕСПЧ являются актами казуально-правоприменительного характера*. Соответственно, их юридические свойства таковы, что о прецедентном характере данных актов можно говорить в ограничительном аспекте: это не классические нормативные, а, прежде всего, *толковательные прецеденты*, они определяют не правила поведения в обществе и государстве, а правила понимания смысла тех или иных норм Европейской конвенции.

Но следует ли из этого, что Российская Федерация признает для себя обязательными все решения ЕСПЧ, в том числе те, которые вторгаются в сферу нормотворче-

¹ См., напр.: «ЕСПЧ вмешивается в конституционный процесс», — считает Косачев К. // *eg.ru*. 2011. 20 июня; Шишова Т. Россия не должна раствориться в глобалистском содоме // *ruskline.ru*. 2011. 20 июня; Вишневский Б. Москва выше Страсбурга // *Novayagazeta.ru*. 2011. 21 июня; Уполномоченный по правам человека в РФ: Законопроект означает разрыв с Декларацией прав человека // *Regnum.ru*. 2011. 21 июня; Страсбург не указ // *Ведомости*. 2011. 24 июня; Верещагин А. Сенаторы пытаются спасти Конституционный суд от Страсбурга // *Forbes.ru*. 2011/ 24 июня.

² Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 №9-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2014. №23. Ст. 2922.

ства? Ответ на этот вопрос следует искать не в области целесообразности, а в сфере правового анализа специфики статуса данного конвенционного органа. Она такова, что ЕСПЧ реализует двуединую функцию: а) по контролю за соблюдением положений Конвенции посредством установления наличия или отсутствия их нарушения государствами — участниками (казуально-правоприменительная функция) и б) по толкованию положений Конвенции в рамках каждого конкретного дела (функция толкования). Этим предопределяется необходимость учета *двуединой юридической природы судебных актов ЕСПЧ*: во-первых, как казуальных решений конкретных дел, находящихся в сфере юрисдикции европейского судебного органа; во-вторых, с точки зрения содержащегося в них официального толкования положений Конвенции, имеющих значение не только для разрешения данного конкретного спора, но и — в силу сложившегося общеевропейского правового обыкновения — прецедентное значение для разрешения последующих аналогичных споров.

Отсюда вытекает, что *обязывающее значение решений Европейского Суда* также как бы *раздваивается*: по конкретным спорам оно распространяется, по общему правилу, на те государства — участники Конвенции, которые являлись стороной в споре; для иных государств, не участвовавших в деле, решения Европейского Суда по правам человека *обязательны в части содержащегося в них официального толкования конвенционных положений*, приобретающих значение правовых позиций Европейского Суда. Прецедентно-обязывающая сила таких решений проистекает из того обстоятельства, что толкование международного договора органом, юрисдикция которого признана государствами-участниками, является неотъемлемым элементом юридического содержания договорных норм, которые не могут применяться в отрыве, а тем более вопреки данному толкованию. Именно в таком двойственном качестве — как акты казуального решения

споров о соответствии Конвенции действий российских национальных властей и как акты официального (нормативного) толкования конвенционных положений — решения ЕСПЧ включаются в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ в правовую систему Российской Федерации, а нормативное пространство европейского конституционализма приобретает, в свою очередь, новые качественные характеристики, своего рода, конвенционно-судебного конституционализма¹.

При этом, говоря о вхождении решений ЕСПЧ в состав российской правовой системы, следует учитывать, что из ч. 4 ст. Ст. 15 Конституции РФ вытекает, что *правовые позиции ЕСПЧ, как положения конвенционного толкования, имеют большую по отношению к положениям национального законодательства юридическую силу*. Вместе с тем, этот вывод не касается Конституции РФ: ее высшая юридическая сила в национальной правовой системе имеет универсальный характер, и она распространяется, в том числе, на международно-правовые акты и договоры, являющиеся составной частью правовой системы Российской Федерации². Такой подход в принципиальном плане впервые был сформулирован Конституционным Судом РФ в Постановлении от 30 ноября 2000 года №15-П³ и получил развитие в последующих решениях⁴.

Такое понимание роли решений ЕСПЧ в рамках национальной правовой системы подтверждается и обще-

¹ См. подробнее: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, 2011. С. 186–211.

² Справедливости ради следует признать наличие различных концептуальных оценок данной проблемы. См., напр.: Будылин С. Л. Конвенция или Конституция? Международное право и пределы государственного суверенитета // Закон. 2013. №12. С. 64–80.

³ См.: СЗ РФ. 2000. №50. Ст. 4943. См. также: Зорькин В. Д. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 октября.

⁴ См.: Постановление КС РФ от 9 июля 2012 года №17-П // СЗ РФ. 2012. №29. Ст. 4169; Постановление КС РФ от 6 декабря 2013 года №27-П // СЗ РФ. 2013. №50. Ст. 6670.

юрисдикционной судебной практикой. Так, из п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 года №5 (в редакции от 5 марта 2013 года) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»¹ следует, что выполнение постановлений ЕСПЧ, касающихся Российской Федерации, предполагает в случае необходимости обязательство со стороны государства принять *меры частного характера*, направленные на устранение нарушений прав человека, а также *меры общего характера* (выделено мною. — Н. Б.) с тем, чтобы предупредить повторение подобных нарушений.

Но наиболее сложным в проблеме взаимоотношений европейской конвенционной и национальной конституционной юрисдикций остается вопрос о нормоконтрольной функции ЕСПЧ.

При его решении представляется важным обратить внимание на то, что в настоящее время понятие «конвенционный нормоконтроль» носит во многом условный характер. По крайней мере, из Европейской конвенции по правам человека со всей очевидностью не вытекает, что осуществление такой функции возложено на европейские органы.

Контрольная функция ЕСПЧ связана с разрешением обоснованных предположений частных лиц о том, что они явились жертвой нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в Конвенции или в Протоколах к ней (ст. 34 Конвенции), что предполагает исследование Судом фактических и юридических обстоятельств, послуживших основанием для обращения заявителя за конвенционной защитой. Следовательно, именно *каузально-правоприменительная практика конкретного государства в конкретном деле является объектом контроля Европейского Суда.*

¹ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. №12.

Вместе с тем, поскольку правоприменительная практика имеет своим основанием национальное законодательное регулирование соответствующих общественных отношений, постольку, принимая решение по делу, *ЕСПЧ неизбежно реализует и элементы конвенционно-надзорной функции в отношении национального законодательства*, выявляя, в частности, нормативные правовые условия, ставшие поводом для оценки конвенционного правонарушения. Но соответствующие полномочия ЕСПЧ могут быть реализованы лишь «попутно», в рамках конкретного дела по оценке правоприменительной практики государства — участника Конвенции. Напрямую же в функции ЕСПЧ не входит рассмотрение соответствия законодательных или конституционных норм требованиям Конвенции не только в порядке абстрактного, но и конкретного нормоконтроля (в связи с рассмотрением конкретного дела по жалобе гражданина). Задача Европейского Суда состоит в определении того, привело ли применение национального законодательства к нарушению Конвенции, к ограничению в осуществлении прав, гарантируемых в соответствии с Конвенцией. Суд не уполномочен ни отменять национальные законы, ни давать указания национальному законодателю или органу конституционного правосудия отменить (признать неконституционными) те положения, которые касаются дела заявителя.

В то же время нельзя не отметить определенную непоследовательность практики ЕСПЧ по этим вопросам. Так, например, Европейским судом была признана приемлемой жалоба Класса и ряда других заявителей из Федеративной Республики Германия, в которой ими обжаловались положения п. 2 ст. 10 Основного закона Германии и Закона от 13 августа 1968 года (Закон G10) на предмет несоответствия ст. ст. 6 (п. 1), 8 и 13 Конвенции. При этом Суд указал, что «... в принципе для индивидуального заявителя недостаточно утверждать, что само существование закона нарушает его право, установленное Конвенцией; не-

обходимо, чтобы закон был применен с причинением ему вреда. Тем не менее... *закон может сам по себе нарушать права отдельных лиц*, если они испытывают его действие даже в отсутствие каких-либо конкретных мер по его применению (выделено мною. — Н. Б.)». В другом решении (по делу «Маркс против Бельгии» от 13 июня 1979 года¹) Суд отметил: «...Ст. 25 Конвенции предоставляет лицу право утверждать, что закон нарушает его права, если он подвергается риску быть непосредственным объектом таких нарушений... Именно таковой и является позиция заявителец. Они возражают против нескольких статей Гражданского кодекса, которые автоматически применялись или применяются по отношению к ним. Утверждая, что эти статьи противоречат Конвенции и Протоколу №1, заявительницы требуют от Суда не абстрактной оценки внутреннего законодательства, что не соответствовало бы ст. 25 Конвенции».

Вторжение ЕСПЧ в сферу нормоконтроля неизбежно приводит к конфликтам, столкновениям, противоречиям между Судом и национальными властями, включая национальные конституционно-контрольные органы. Но в данном случае, вероятно, следует *выяснить не «кто виноват», а «что делать»?* Необходима выработка конкретных механизмов, обеспечивающих конвенционный нормоконтроль. Так, например, в ряде стран эту функцию осуществляют национальные органы конституционного контроля, которые проверяют действующее законодательство не только на его соответствие Основному закону государства, но и на соответствие Европейской конвенции о правах человека. В России, однако, сами по себе конвенционные нормы не могут быть критерием для оценки конституционности законодательства. Конституционный Суд РФ может лишь учитывать их при вынесении реше-

¹ См.: Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. М.: Норма, 2000. С. 231–270.

ния и формировании конституционно-правовых подходов к поставленной перед ним проблеме.

Вместе с тем, если исходить из того, что Конституция РФ не противоречит Европейской конвенции и в то же время является актом, преобладающим над Конвенцией по уровню юридической силы, то можно предположить, что осуществление конституционной проверки той или иной нормы действующего права означает, что конвенционный нормоконтроль состоялся, а потому «повторный» («постконституционный» и даже... «метаконституционный») нормоконтроль со стороны каких бы то ни было других субъектов невозможен: по крайней мере, до тех пор, пока не будут разработаны иные, в том числе дополнительные, механизмы взаимодействия европейского конвенционного и национального конституционного нормоконтроля на договорных началах заинтересованных сторон в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Для обеспечения же суверенного верховенства национального конституционного нормоконтроля вряд ли необходимы некие «надконвенционные» механизмы проверки решений ЕСПЧ. Высказанная в рамках казуального решения позиция ЕСПЧ по вопросу о степени соответствия национального законодательства Европейской Конвенции относится к «мерам общего характера», которые государство должно учитывать при выполнении конкретного постановления ЕСПЧ и принятии обязательных для государства «мер частного характера» в связи с установленным Европейским Судом нарушением прав заявителя-гражданина данного государства. Если же государство, исполнив решение ЕСПЧ в части восстановления нарушенных прав своего гражданина-заявителя, исходя из своих суверенных прав, не считает необходимым вносить изменения в законодательство (в рамках указанных в постановлении ЕСПЧ «мер общего характера»), оно должно быть готово и в дальнейшем, при принятии подобного рода, в том числе «клонированных», решений

ЕСПЧ исполнять эти решения, по крайней мере, в части, касающейся восстановления нарушенных прав заявителей (что составляет «меры частного характера»), т. е., условно говоря, государство должно расплачиваться материальными (финансовыми) и морально-политическими издержками за нежелание реализовать рекомендации ЕСПЧ в части внесения изменений в свой национальный закон. Однако какие-либо юридические санкции по отношению к государству, не бравшему на себя при ратификации Европейской Конвенции обязательств по исполнению решений ЕСПЧ в области конвенционного нормоконтроля, в этом случае недопустимы.

Все это, однако, не исключает высокого авторитета и активного влияния правовых позиций ЕСПЧ как на саму по себе практику Конституционного Суда, так и (опосредованно) на национальную правовую систему. Сами же вопросы соотношения национальной судебно-конституционной и конвенционной юрисдикций при всей их сложности и противоречивости представляют собой, как это подтверждается практикой правового развития суверенных европейских государств, важные характеристики формирующегося европейского конституционализма, что является, своего рода, международно-правовым фактором конституционной модернизации.

В заключение хотелось бы отметить, что в настоящей работе, публикуемой в рамках серии «Библиотечки судебного конституционализма», представлены лишь отдельные проблемы конституционной модернизации российской государственности. Нет сомнений, что их дальнейшее исследование, в том числе в аспекте модернизационно-преобразовательной деятельности Конституционного Суда РФ, будет иметь как научно-теоретическое, доктринальное, так и практико-прикладное значение.





Н. С. Бондарь

**РОССИЙСКИЙ СУДЕБНЫЙ
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ:
ВВЕДЕНИЕ В МЕТОДОЛОГИЮ
ИССЛЕДОВАНИЯ**

Первый выпуск серии «Библиотечка судебного конституционализма», в котором раскрываются методологические основы авторской концепции судебного конституционализма, понимаемого в качестве режима судебно-правового обеспечения верховенства права и Конституции, обеспечения баланса конституционных ценностей. На основе обобщения комплексного философско-правового содержания явлений конституционной действительности анализируются истоки, предпосылки и механизм формирования судебного конституционализма, выявляется значение методологического плюрализма в качестве социально-философской основы развития судебного конституционализма в условиях глобализации современного мира.



Н. С. Бондарь

**АКСИОЛОГИЯ СУДЕБНОГО
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА:
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ
В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО
ПРАВОСУДИЯ**

Второй выпуск серии «Библиотечка судебного конституционализма», в котором раскрываются как общетеоретические подходы к пониманию конституционных ценностей в системе судебного конституционализма, особенности юридической природы, так и их практическое назначение для нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ как критерия оценки нормативных правовых актов на соответствие Конституции РФ. Поиск баланса конституционных ценностей и разрешение на этой основе социальных противоречий и правовых коллизий является важнейшей задачей конституционного правосудия. В современных условиях глобализации особое значение приобретает проблема конституционных ценностей в контексте соотношения национальной конституционной и европейской конвенционной юрисдикций.



Н. С. Бондарь

РОССИЙСКОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ
ОБРАЗОВАНИЕ КАК
КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕННОСТЬ:
НАЦИОНАЛЬНЫЕ ТРАДИЦИИ
И КОСМОПОЛИТИЧЕСКИЕ
ИЛЛЮЗИИ

Третий выпуск серии «Библиотечка судебного конституционализма», в котором на основе понимания юридического образования как конституционной ценности анализируется нынешнее состояние юридического образования сквозь призму конституционной безопасности государства, общества, личности; исследуется соотношение национальных и наднациональных (космополитических) начал в связи с включением юридического образования в Болонский процесс и внедрением двухуровневой системы юридического образования («бакалавриат-магистратура»), оценивается изменение философско-мировоззренческих начал отечественного юридического образования и обосновывается необходимость выработки национальной концепции подготовки юридических кадров.



Н. С. Бондарь

РОСТОВСКАЯ ОБЛАСТЬ
КАК СУБЪЕКТ КОНСТИТУЦИОННО-
ПРАВОВОЙ ЖИЗНИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Четвертый выпуск серии «Библиотечка судебного конституционализма», в котором на примере Ростовской области анализируется конституционно-правовой статус территориально-государственных образований в лице областей (краев) как субъектов Российской Федерации, обосновывается их активное участие в конституционно-правовой жизни России. Особое внимание уделяется решениям Конституционного Суда РФ, принятым по обращениям Законодательного Собрания Ростовской области, а также федеральных судов, действующих на территории Ростовской области, по жалобам граждан — жителей области.

Научное издание

Бондарь Николай Семенович

КОНСТИТУЦИОННАЯ
МОДЕРНИЗАЦИЯ
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ:
В СВЕТЕ ПРАКТИКИ
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

Scientific publication

N. S. Bondar

CONSTITUTIONAL MODERNIZATION
OF RUSSIAN STATEHOOD: IN THE LIGHT OF THE
CONSTITUTIONAL JUSTICE PRACTICE

Editor: *D. V. Nefedov*. Proofreader: *P. V. Bagrov*. Designer: *D. V. Nefedov*.
Make-up and cover design: *Profpress Ltd*

Редактор — Д.В. Нефёдов. Корректор — П.В. Багров.
Верстка и дизайн обложки — ООО «Профпресс»

???

Сдано в набор 04.08.2014. Подписано в печать 14.08.2014.

Отпечатано в ????. Формат 64х80/16. Бумага офсетная.

Печать офсетная. Гарнитура Minion Pro. Усл. печ. л. 12,3. Тираж 500 экз.



БОНДАРЬ *Николай Семенович*

Судья Конституционного Суда РФ (КС РФ), доктор юридических наук, профессор; Заслуженный деятель науки РФ, Заслуженный юрист РФ. Основную профессиональную деятельность судьи КС РФ совмещает с научно-педагогической работой (заведующий кафедрой муниципального права и природоохранного законодательства Южного федерального университета, профессор кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета). Автор более 300 научных и учебно-методических работ по конституционному, муниципальному, другим отраслям публичного права, теории и практике конституционного правосудия, правам человека, судебному конституционализму.