

СЕКЦИЯ 3. КУЛЬТУРА И НРАВСТВЕННОСТЬ КАК ФАКТОРЫ СТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

А. В. ЗИНОВЬЕВ,

доктор юридических наук, профессор кафедры государственного права
Санкт-Петербургского Гуманитарного университета профсоюзов

КОНСТИТУЦИОННОСТЬ КАК БАРОМЕТР ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ И ОСНОВА ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Понятие “конституционность” в юридической литературе чаще всего используется в трех ипостасях: во-первых, как основа, “верхний этап” законности; во-вторых, как барометр уровня правовой культуры; в-третьих, как основа основ правового государства, его фундамент и главная несущая конструкция.

Название темы обязывает автора обозначить и исследовать главные составляющие этого феномена.

Прежде всего качество Основного закона представляет уровень правовой культуры и состояние фундамента правового государства. Оно зависит от демократизма Конституции и ее совершенства.

К сожалению, до сих пор россияне испытывают недостаток в объективной и квалифицированной оценке Конституции Российской Федерации 1993 года. Оценки подчас носят заангажированный, а иногда и непрофессиональный характер. Исследуя проблему демократизма Конституции, необходимо учитывать, что демократия в России находится на этапе своего становления, для которого характерна борьба между старым и новым. При этом не все старое реакционно, так же как и не все новое прогрессивно. На процессе становления демократии негативно сказывается глубокий общий кризис, переживаемый страной. Поэтому путь к демократии весьма противоречив. Кроме того в настоящее время Конституция Российской Федерации 1993 года не отражает те изменения, которые произошли в нашей стране за последние четыре с половиной года. Очевидно, что соотношение сил социально-политических групп, участвующих в осуществлении государственной власти и претендующих на власть, стало иным.

Несмотря на влияние существенных негативных факторов, демократия сделала громадный скачок в своем развитии, и это нашло отражение в Конституции Российской Федерации. Объем работы не позволяет рассмотреть все демократические и юридические достоинства Основного закона, но важнейшие необходимо обозначить.

Прежде всего это основные права и свободы человека и гражданина (статья 2, глава 2). Не будет преувеличением сказать, что ни одна из конституций стран мира не закрепляет так широко и полно свободы человека и гражданина, как наша Конституция. “Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства”. Причем права и свободы являются непосредственно действующими (статья 18). В Конституции Российской Федерации в полном объеме зафиксированы права человека из Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года ООН, из последующих пактов и хартий. В этом проявляется не только уважение нашего государства к общепризнанным нормам международного права, но и повышенная ответственность за их неукоснительное соблюдение.

Впервые в нашей конституционной практике в сжатой форме раскрывается полновластие народа, который “осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления” (статья 3).

Архиважные положения закреплены в статье 4 Основного закона: “1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. 2. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. 3. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории”. Совершенно очевидно, что статья призвана предупредить, предотвратить распад Российской Федерации.

В Конституции 1993 года впервые говорится о том, что Российская Федерация является социальным государством. Статья 7 гласит: “Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека...”, то есть государство берет на себя обязательство создать необходимые условия для всестороннего удовлетворения потребностей личности во всех социально значимых сферах. В то же время данная статья нуждается в следующем дополнении: “Основу социального государства составляет социальная справедливость — это эталон нравственности государства и общества”.

Нет необходимости доказывать, что уровень правовой культуры и прочность правового государства во многом зависят от совершенства Основного закона. Наши политики и юристы по существу разделились на две группы. Одни настаивают на необходимости внесения в Конституцию поправок, другие утверждают, что действующая Конституция еще не исчерпала свои возможности, успешно осуществляет свои функции, особенно стабилизирующую. Аргументы в пользу сохранения Конституции в неприкосновенности лишены оснований не только потому, что совершенству нет предела. Утверждать, что Конституция Российской Федерации не нуждается в совершенствовании — открыто проявлять политическую заинтересованность, так как слишком велика вероятность, что в нее могут быть внесены поправки, противоречащие правам и интересам определенных социально-политических групп, не желающих расставаться с преимуществами своего положения. Вместе с тем Конституция России далека от идеала. Многие ее положения носят декларативный характер (например, статьи 1, 2, 27, 37, 40, 42, касающиеся прав и свобод человека); ряд важных демократических устоев “выпали” из текста Конституции; явно не выдерживается принцип разделения властей, велика вероятность их противостояния; не свободна она и от редакционных погрешностей.

Наличие отдельных пробелов в конституционном законодательстве негативно отражается на развитии правовой культуры, является преградой на пути создания правового государства.

Из текста Конституции “выпала” глава об избирательной системе, что породило множество проблем, конфликтов и нарушений важнейших принципов избирательной системы.

Отсутствует глава о статусе депутата, что отрицательно сказалось на качестве федеральных и региональных законов о народных избранниках.

С целью устранения очевидных пробелов в конституционном законодательстве Государственной Думе надлежит внести в Конституцию два дополнения в виде глав “Избирательная система” и “Статус депутата”.

Особого внимания заслуживает проблема неспособности Президента по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия. Конституционная неурегулированность породила множество слухов и инсинуаций, которые не способствуют укреплению стабильности в обществе. Следует разработать и принять федеральный конституционный закон, который бы расставил все точки над “i”.

Закон должен установить, кто будет определять стойкую и временную неспособность Президента по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия. Целесообразно на этот случай создавать медицинскую экспертную комиссию из шести соответствующих крупнейших специалистов: по два эксперта назначают палаты Федерального Собрания и два — правительство.

В случае очевидной стойкой или длительной временной неспособности Президента осуществлять свои полномочия достаточно заключения консилиума лечащих врачей, подтвержденного заключением Конституционного суда Российской Федерации, которое данному факту придает

конституционное оформление, порождающее правовые последствия — признание вакансии и обязанность Совета Федерации назначить выборы нового Президента.

В законе следует особо оговорить, что временная неспособность Президента осуществлять свои полномочия не должна превышать четырех месяцев подряд, а в одном году — не более шести. В период общего глубокого кризиса, переживаемого страной, это предельные сроки.

Необходимо предоставить право инициировать вопрос о стойкой или временной длительной неспособности Президента осуществлять свои полномочия 1/5 членов Совета Федерации и 1/5 депутатов Государственной Думы, а также Правительству Российской Федерации.

Созданная медицинская экспертная комиссия тайным голосованием из своего состава избирает председателя. Решения комиссии принимаются абсолютным большинством голосов путем поименного опроса ее членов. Председатель комиссии голосует последним. В случае, если их голоса разделились поровну, то голос председателя является решающим. Члены комиссии не вправе уклониться от голосования или воздержаться при голосовании. Каждому члену комиссии должно быть предоставлено право в письменной форме изложить особое мнение по вопросу заболевания Президента.

Президент признается не способным осуществлять свои полномочия с момента провозглашения заключения Конституционного суда. С этого момента его полномочия возлагаются на Председателя Правительства. Совет Федерации Федерального Собрания не позднее шестидесяти и не ранее сорока пяти дней назначает выборы нового Президента. В статье 92 Конституции России этот срок установлен “не позднее трех месяцев”. Редакцию данной статьи нельзя признать удачной: ей не будут противоречить выборы и через неделю, а максимальный срок слишком велик.

Действия, направленные против соблюдения данного закона, считать тяжким государственным преступлением, предусмотрев его состав в УК РФ.

Необходимо отметить несовершенство конституционного законодательства в сфере отношений Президента и Федерального Собрания. Президенту предоставлено право в трех случаях распускать Государственную Думу (статьи 111, 117), которыми он может воспользоваться по своему усмотрению. Отношения Президента с Государственной Думой должны быть гибкими и сбалансированными, исключая отступления от принципа разделения властей.

Нельзя не обратить внимание еще на одно несовершенство Конституции Российской Федерации, в одной главе которой прописан Конституционный суд и суды общей юрисдикции, что едва ли правомерно. Конституционный суд занимает особое место в системе органов государства и в системе разделения властей, он независим от других органов государственной власти при осуществлении своих полномочий.

Конституция обошла молчанием вопрос о том, является ли Конституционный суд органом надзора или контроля. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года называет его “судебным органом конституционного контроля”. Думается, правы те авторы, которые относят Конституционный суд к органам надзора. Для того чтобы в этом убедиться, следует уточнить, чем отличается надзорная деятельность от контрольной. Между надзорным органом и поднадзорным нет отношений подчиненности или подведомственности. Надзорный орган не имеет права вмешиваться в оперативную административно-хозяйственную и иную деятельность, давать указания по устранению обнаруженных нарушений. Орган надзора не имеет права отменять незаконный акт, наказывать нарушителей. Объектом надзора является только законность, но ни в коей мере целесообразность. Если контроль отличается плановостью и системностью, то конституционный надзор осуществляется в случаях появления актов, соответствие которых Конституции надлежит проверить.

Закон исходит из того, что Конституционный суд не может допускать ошибок. Необходимо предусмотреть возможность устранения подобного рода недостатка в законе. С этой целью Прези-

денту, председателям палат Федерального Собрания, премьер-министру, Верховному суду, Высшему арбитражному суду, Генеральному прокурору, законодательным и исполнительным органам государственной власти субъектов федерации следует предоставить право обращаться с запросом в Конституционный суд о пересмотре ошибочного решения. Это право может быть предоставлено также самому Конституционному суду, для чего в федеральный конституционный закон о Конституционном суде необходимо внести соответствующую поправку.

Важнейшим показателем уровня правовой культуры, стабильности правового государства является конституционность в деятельности государственных органов и должностных лиц. Они должны быть эталоном неукоснительного соблюдения закона, воспитывать у россиян уважение, доверие к Основному закону страны. Конституционность должна соблюдаться не только в процессе деятельности органов государства и их должностных лиц, но и в процессе их формирования. Вместе с тем политические цели руководителей всех уровней и рангов иногда вступают в противоречие с Конституцией, нарушение которой не способствует становлению правового государства. Например, в 1991 году Б. Н. Ельцин подписал минские и алмаатинские соглашения с СНГ от имени Российской Федерации, тогда как наше государство официально именовалось РСФСР. Эту позицию Президента 25 декабря 1991 года поддержал Верховный Совет РСФСР, приняв близакон об изменении наименования Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика в Российскую Федерацию, на что Президент и Верховный Совет не имели право. Таким образом была нарушена не только статья 104 действующей тогда Конституции, изменялось и само название Конституции, а также названия всех высших органов государства.

Не может не вызвать удивления опубликование в 1993 году текста новой Конституции Российской Федерации, именуемого официальным, с приложением Федеративного договора, который не выносился на референдум и по этой причине не мог являться составной частью Конституции.

Иногда конституции республик и договоры России о разграничении предметов ведения и полномочий федерации вступают в противоречие с Конституцией Российской Федерации.

Приведенные факты с достаточной убедительностью свидетельствуют о невысоком уровне конституционности и правовой культуры, а также о серьезных препятствиях на пути становления правового государства. Естественно, возникают вопросы: что и как делать? Вопросы архитрудные: с учетом ограниченного объема статьи, высказанных ранее рекомендаций и готовый ответ будет сформулирован в тезисном варианте.

1. Необходимо обеспечить верховенство права, без которого невозможны конституционность, правовое государство, высокий уровень правовой культуры.

2. Следует привести Конституцию в соответствие с правом. Она должна отличаться совершенством, исключать пробелы и редакционные погрешности.

3. Полнота прав и свобод человека и гражданина, провозглашаемая Конституцией, должна быть наполнена адекватным содержанием.

4. Действия, направленные против единства и целостности Российской Федерации, считать тяжким государственным преступлением, предусмотрев его состав в УК РФ.

5. Принцип разделения властей должен трансформироваться из лозунга в неукоснительно соблюдаемый закон.

6. Каждому факту нарушения Конституции — неотвратимая правовая оценка. В обязанности Конституционного суда должно входить принятие решений по поводу действий и актов, противоречащих Конституции.

7. Необходимо установить конкретные виды ответственности за нарушения Конституции.