

Романенко Вероника Борисовна

кандидат юридических наук, доцент,
докторант кафедры теории и истории
государства и права
Южного федерального университета
kwn_2006@mail.ru

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНСТИТУЦИИ

Аннотация:

В статье анализируются цели и принципы судебной защиты как основного вида правовой охраны федеральной конституции. Правовая охрана рассматривается через деятельность государственно-правовых институтов, обеспечивающих юридическими средствами соответствие конституций субъектов федерации общенациональной конституции. Принцип правовой охраны федеральной конституции обусловлен юридическим верховенством конституции федерации.

Ключевые слова:

судебная защита, федеральная конституция, разделение властей, конституционное правосудие.

Romanenko Veronika Borisovna

Candidate of Law, Associate Professor,
post-doctoral researcher of the chair of
theory and history state and law,
Southern Federal University
kwn_2006@mail.ru

JUDICIAL PROTECTION OF FEDERAL CONSTITUTION

The summary:

In article analyzed the purposes and principles of judicial protection as principal view of a right protection of the federal constitution. The right protection is considered through activity of the state-legal institutes providing with legal means conformity of constitutions of subjects of federation of the federal constitution. The principle of a right protection of the federal constitution is caused by legal leadership of the constitution of federation.

Keywords:

judicial protection, federal constitution, division of powers, the constitutional justice.

Функцией демократического конституционного государства является гарантирование принципа разделения властей. От устойчивого функционирования разделения властей зависит длительность существования демократического конституционного режима. Сегодня Россия ведет поиск способов сохранения разделения властей. К этим способам относится судебная защита федеральной конституции. Как бы ни обеспечивало федеративное государство самостоятельность своих регионов, оно не может уйти от ответственности за территориальную целостность страны, за развитие территорий как среды жизнеобеспечения многонационального народа. Судебная защита вертикального разделения властей – привычная норма каждой федерации в относительно стабильный период развития. Эта норма становится приоритетной в условиях коренной ломки и утверждения новых общественных устоев. Федерация подвергается самым сильным этнонациональным напряжениям. Слабо контролируемые дезинтеграционные процессы в регионах оборачиваются угрозой распада федерации.

Судебная защита относится к основному виду правовой охраны федеральной конституции. Правовая охрана означает деятельность государственно-правовых институтов, обеспечивающих юридическими средствами соответствие конституций субъектов федерации общенациональной конституции. Принцип правовой охраны федеральной конституции обусловлен юридическим верховенством конституции федерации. Ю.Л. Шульженко [1, с. 5–12], Ж.И. Овсепян [2, с. 26–27], А.И. Коваленко [3, с. 18–21] определяют юридическое верховенство конституции в понятиях ее высшей нормативной силы и прямого действия во всех регионах федерации. Федеральная конституция имеет приоритетное применение в иерархии правовых актов страны. Между федерацией и ее субъектами, а также между региональными субъектами федерации возможны споры, имеющие конституционное значение: относительно формы государственного устройства, территории, разделения полномочий, компетенций, статуса этногрупп в обществе. Принимаемые местными парламентами законы могут противоречить конституции федерации, нарушать вертикальное разделение властей и рассматриваться федеральной властью противоправными действиями. Определение конституционных нарушений и применение юридических санкций образуют содержание правовой охраны федеральной конституции.

Юридические средства и органы правовой охраны федеральной конституции имеют нормативное закрепление в самой конституции. К базовым юридическим средствам относятся надзор и правосудие.

Ю.Л. Шульженко определяет конституционный надзор деятельностью «компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствия

правовых актов конституции» [1, с. 11]. Объектами конституционного надзора в регионах федерации могут быть поправки к конституции или уставу субъекта федерации, договоры субъектов федерации между собой и с федеральным центром, регламенты палат, обычные законы, нормативные акты исполнительных органов власти. Орган, осуществляющий конституционный надзор, может признать противоречащими федеральной конституции либо весь закон, либо его часть. В случае выявления нарушений конституции, надзорные органы вправе приостановить незаконный акт, что является санкцией, понижающей политический престиж нарушителя и ставящий под сомнение его профессиональную компетентность.

Хотя в конституционном надзоре может быть задействована вся система государственной власти, органы, обладающие правом приостановить действие незаконных нормативных актов, определяются конституцией. Например, статья 80 Конституции РФ закрепляет, что Президент России является гарантом Конституции. В его присяге он обязуется соблюдать и защищать Конституцию РФ. Президент вправе приостанавливать действие нормативных актов субъектов РФ в случае противоречия их конституции. В качестве другого примера можно сослаться на деятельность прокуратуры в России по правовой охране Конституции РФ, осуществляющей ее общий надзор. Органы конституционного надзора не обладают правом отмены незаконных актов. Этим правом обладают судебные органы.

Судебную защиту федеральной конституции осуществляет конституционное правосудие. Оно представляет собой компетентную деятельность по выявлению и устранению несоответствия между правовыми актами и федеральной конституцией посредством отмены незаконных актов. В судебном порядке устанавливается мера ответственности депутатов, государственных органов и должностных лиц за нарушение конституционного законодательства. Поэтому центральная роль в правовой охране федеральной конституции принадлежит институту суда. В практике федераций чаще применяется последующий судебный контроль, когда проверке подвергаются законы, принятые и вступившие в силу. Возможен также предварительный судебный контроль законов, находящихся на рассмотрении парламента [4, с. 271–272].

Институт суда не только решает споры по вопросам принятия законов и применения конституции, но и осуществляет официальное толкование федеральной конституции. В юридическом аспекте конституция является сложным документом. Правоприменительные органы, субъекты федерации и граждане могут по-разному понимать и трактовать основной закон союзного государства. Путем толкования конституции достигается разъяснение, уяснение смысла и содержания ее норм. Цель толкования – обеспечение правильного понимания и воплощения заложенных в конституции норм и принципов. Особое значение имеет официальное толкование федеральной конституции, осуществляемое наиболее компетентными органами. Среди них особо выделяется специализированный орган – конституционный суд [5, с. 8–9]. В одних странах, например, в РФ конституционный суд считается судом особой категории и входит в судебную систему. В других федерациях, например, ФРГ он является особым органом контроля, не относящимся к судебной власти. Во всех случаях без официального толкования федеральной конституции не может осуществляться ее реальная правовая охрана в регионах федерации.

Конституционное правосудие осуществляет нормотворческую функцию [2, с. 26–27]. В ходе отмены антиконституционных актов или подтверждения законности актов, конституционное правосудие инициирует принятие новых законов, высказывает соображения о состоянии и перспективах развития законодательства. В ряде стран оно осуществляет право законодательной инициативы. Мировой опыт показывает, что деятельность органов конституционного правосудия является существенным фактором в деле развития и совершенствования законодательства.

Следовательно, судебную защиту федеральной конституции, основанной на вертикальном разделении властей, осуществляет конституционное правосудие. Оно обеспечивает верховенство федеральной конституции в регионах союзного государства посредством: 1) решения споров по вопросам полномочий Центра и регионов, принятия законов и применения конституции, 2) отмены незаконных нормативных актов и установления меры ответственности за нарушение конституционного законодательства, 3) толкования конституции и 4) инициирования принятия новых законов. Судебная защита является основным видом правовой охраны федеральной конституции и дополняется конституционным надзором, способным приостанавливать действие незаконных нормативных актов центра и региональных субъектов федерации.

В научной литературе судебная защита федеральной конституции оценивается неоднозначно, имеет своих сторонников и оппонентов. Сторонники нормативно-властного подхода называют два преимущества юридического урегулирования споров: выгода и поиск общих интересов центра и регионов. Р. Мертон отмечает эффективность, экономичность и целесообразность относящихся к выгоде судебного решения споров. «Если конфликт контролируется юридическими нормами, он потребляет меньше ресурсов, нежели в ходе межрасовых столкновения» [6, р. 195–196].

Альтернативой конституционного правосудия остается расточительность ресурсов регионов и федерации. Д. Геймс полагает, что конституционное судопроизводство «побуждает стороны к поиску общих интересов для реализации своих особых целей» [7, р. 195–196]. Как и субъекты федерации, центр заинтересован в саморазвитии регионов, но при условии сохранения федеративных отношений.

Для сторонников правового нормативно-властного подхода опыт судебной защиты федеральной конституции США остается значимым примером [8]. Опыт США свидетельствует, что инструментальное отношение участников политического процесса к новой конституции и возможности исполнительной и законодательной ветвей власти игнорировать, отменять, аннулировать или изменять конституционные положения требуют независимого судебного контроля соблюдения принципа разделения властей. Конституция США предусматривает право Верховного суда объявлять неконституционными действия ветвей власти – президента, конгресса и любого государственного ведомства. Начиная с XIX в., американский верховный суд отменил более сотни федеральных законов и несколько сотен законов, принятых в штатах, как противоречащих федеральной конституции.

Сторонники политологического подхода критически относятся к судебной защите федеральной конституции. Главный аргумент оппонентов конституционного правосудия заключается в неадекватности судебного контроля политическому характеру конфликта между регионами и федеральным центром. Например, К. Гессе усматривает в судебной защите федеральной конституции «сомнительную попытку» введения принципа судопроизводства в политику. «Споры между федеральным правительством и регионами не являются правовыми спорами в строгом смысле, но спорами между политическими движениями внутри государства. Они маскируются как правовые споры и подлежат рассмотрению в конституционном суде» [9, с. 8]. Федеральные суды трансформируют политический спор в юридический конфликт по поводу нарушения конституционных норм. В основе юридического конфликта находится борьба между регионами и центром за перераспределение государственной власти. Поэтому урегулирование политического конфликта регионов и центра относится к ведению политических органов. Сторонники политологического подхода акцентируют неюридические средства урегулирования конституционных конфликтов – переговоры и применение силы государства как крайнего средства.

Согласно Д. Берковичу, принцип правового государства означает, что Конституционный суд должен стоять над политическими конфликтами и оставаться юридическим институтом. Споры между федерацией и ее частями могут быть урегулированы неюридическими средствами, например, посредничеством [10, р. 113]. Аналогичной точки зрения придерживаются этнопсихологи и этносоциологи [11]. Они отмечают, что этнонационалистические движения мотивированы не только интересами борьбы за власть, но и ценностной приверженностью этнообщности. Поскольку своим идейным убеждениям люди не изменяют по решению суда, наиболее подходящим средством урегулирования внутри федеральных конфликтов будут политические переговоры.

Сторонники политологического подхода допускают применение силы государства в конституционных конфликтах. Оно направлено на противодействие политическому экстремизму. Применение силы государства морально оправданно, если использованы все иные средства мирного урегулирования конфликта региона и центра. В демократических государствах применение силы государства в конституционных конфликтах ограничено институтами чрезвычайного и военного положения, а также нормами международного гуманитарного права.

Для оппонентов конституционного правосудия значимым примером остается конституционный опыт Англии. Они обращают внимание на факт, что, несмотря на отсутствие конституционного правосудия, английский парламент реже допускал нарушения, которые в условиях писаной конституции могли бы оцениваться противоречащими конституции, например, относительно США, где подобных нарушений было гораздо больше.

Гносеологическая причина отрицания судебной защиты федеральной конституции в обеспечении устойчивого функционирования вертикального разделения властей заключается в абсолютизации роли конституционных обычаев как источника права. Опыт Англии ограничен в применении к управлению конституционными конфликтами федераций.

Английская конституция и общее право (неписаный закон, обязательность которого основывается на всеобщем признании) развивались одновременно, постепенно и были результатом приращения обычая, а не намеренной, рациональной законотворческой деятельности. Парламент был не только законодательным органом, но и местом дискуссий, разногласий и решения конституционных споров. Конфликты урегулировались в парламенте, который с момента своего возникновения выполнял функцию суда и с XVI в. именовался Высоким судом парламента [12, т. 2, с. 42–45]. Все фундаментальные изменения английской конституции, основанной на разделении властей,

осуществлялись неформально: в отсутствие специализированного законодательства и суда, применялась обычная законодательная процедура, используемая при принятии ординарного, зависящего от обстоятельств, законопроекта. При поддержке английского парламента в контроле сепаратистских движений уэльсцев, шотландцев и ирландцев, правительство применяло переговорные и силовые методы. В конце XX в. затяжной конфликт в Северной Ирландии завершился мирными соглашениями [13, с. 90].

Следовательно, в Англии конституционные обычаи играют важнейшую роль среди источников парламентского права. В условиях преобладания конституционных обычаев функцию судебной защиты разделения властей выполняет парламент. Напротив, в союзных государствах конституция оказывается результатом намеренной, рациональной законотворческой деятельности, разделение властей еще не является привычной нормой для участников политического процесса. Поэтому возникает необходимость в конституционном правосудии. В условиях затяжных конфликтов ветвей власти судебная защита федеральной конституции дополняется неюридическими средствами конституционной защиты.

История конституционализма свидетельствует, что намеренно созданные квази-судебные органы обнаруживают скорую нефункциональность. Например, Конституция Пятой Французской республики отводила главную роль в решении конституционных споров Конституционному совету. После принятия конституции на референдуме в 1958 г., возник конфликт по поводу права президентской власти передавать на референдум вопросы, по которым существуют разногласия между президентом и парламентом. Решение спора не устраивало тогдашнего президента де Голля, который игнорировал деятельность Конституционного совета. В результате Конституционный совет утратил авторитет конечного интерпретатора французской конституции.

В XX в. под влиянием опыта США и с учетом континентальных конституционных традиций судебная защита федеральной конституции постепенно распространилась в других странах. Две причины побуждали федерации учреждать институты конституционного правосудия.

Во-первых, современное государственное управление экономической и социальной сферами жизни общества приводит к увеличению объема законодательных актов. Возрастающее изменение нормативной системы государства делает более вероятными законодательные нарушения конституционных ценностей. Парламенты перестают быть заслуживающими доверия защитниками разделения властей, прав и свобод граждан. Нередко парламенты трансформируются в ассамблеи, представляющие узкогрупповые или корпоративные интересы. По этой причине возникает необходимость возлагать защиту демократической конституции на независимый судебный орган, который не подвержен периодической электоральной проверке.

В федерациях могут функционировать разные институты конституционного правосудия. Оно может осуществляться: а) всеми судами общей юрисдикции (например, США, Мексика); б) верховным судом, являющимся высшей судебной инстанцией (Канада, Индия, Швейцария); в) специальными конституционными судами, для которых конституционный контроль – главная функция (РФ, Австрия, ФРГ). Функционирование конституционного суда свидетельствует о появлении новой ветви власти. Конституционный суд самостоятельно и независимо обеспечивает защиту основ демократического конституционного строя посредством конституционного судопроизводства.

Итак, в научной литературе судебная защита федеральной конституции оценивается неоднозначно, имеет своих сторонников и оппонентов. Сторонники нормативно-властного подхода называют два преимущества юридического урегулирования споров: выгода и поиск общих интересов центра и регионов. Главный аргумент оппонентов конституционного правосудия заключается в неадекватности судебного контроля политическому характеру конфликта между регионами и федеральным центром. Политические переговоры рассматриваются главным средством федерального контроля конституционного порядка.

Внутри государственной организации конституционный суд осуществляет функцию гаранта ценностей всех остальных ветвей власти, особенно правящей и законодательной. Эти ценности – независимость, самостоятельность, равноправие – реализуются в повседневной жизни, институционализируются в конституции и нуждаются в постоянной защите. Правительственное вовлечение в экономическую и социальную жизнь предполагает разделение властей, позволяющее избежать чрезмерной или тотальной концентрации властных ресурсов.

Ссылки:

1. Шульженко Ю.Л. О понятии «правовая охрана конституции» // Государство и право. 2002. № 7.
2. Овсепян Ж.И. Субъектный конституционный контроль в зарубежных странах: правовая защита конституции. Ростов-на-Дону, 1992.

References (transliterated):

1. Shul'zhenko Y.L. O ponyatii "pravovaya okhrana konstitutsii" // Gosudarstvo i pravo. 2002. No. 7.
2. Ovsepyan Z.I. Sub"ektniy konstitutsionniy kontrol' v zarubezhnykh stranakh: pravovaya zashchita konstitutsii. Rostov-na-Donu, 1992.

3. Коваленко А.И. Конституционное право России. М., 1997.
4. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: учебн.-практ. Пособие. М., 2000.
5. Зорькин В.Д. Россия и ее конституция // Журнал российского права. 2003. № 11.
6. Merton R. Social Theory and Social structure. Glencol, 1987.
7. Hims J. Conflict and Conflict Management. N.Y., 1980.
8. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / пер.с фр. В.А.Туманова. М., 1998. С. 286 ; Фридман Л. Введение в американское право. М., 1992. С. 151–152 ; Сравнительное конституционное права / Топорнин Б.Н., Чиркин В.Е. Юдин В.А. и др. РАН. Институт государства и права. М.,1996. С. 98.
9. Hesse K. Der unitarische Bundesstaat. Tubingen, 1991.
10. Bercovitch J. Social Conflicts and Third Parties. Strategies of Conflict Resolution. Colorado, 1984.
11. Стефаненко Т.Г. Этнопсихология. М., 2000. С. 272 ; Садохин А.П. Этнология. Учебник. М., 2000. С. 237 ; Carment D. and Harvey F. Using Force to Prevent Ethnic Violence. London, 2001. P. 89.
12. Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права. В 2-х том. М., 1998.
13. Чернобровкин И.П. Этнонациональный конфликт: природа, типы и социальный контроль. Ростов-на-Дону, 2003.
3. Kovalenko A.I. Konstitutsionnoe pravo Rossii. M., 1997.
4. Umnova I.A. Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossiyskogo federalizma: textbook for practical works. M., 2000.
5. Zor'kin V.D. Rossiya i ee konstitutsiya // Zhurnal rossiyskogo prava. 2003. No. 11.
6. Merton R. Social Theory and Social structure. Glencol, 1987.
7. Hims J. Conflict and Conflict Management. N.Y., 1980.
8. David R., Zhoffre-Spinozi K. Osnovnye pravovye sistemy sovremennosti / transl. from French by V.A.Tumanov. M., 1998. P. 286 ; Fridman L. Vvedenie v amerikanskoe pravo. M., 1992. P. 151–152 ; Sravnitel'noe konstitutsionnoe prava / Topornin B.N., Chirkin V.E. Yudin V.A., et al. RAN. Institut gosudarstva i prava. M.,1996. P. 98.
9. Hesse K. Der unitarische Bundesstaat. Tubingen, 1991.
10. Bercovitch J. Social Conflicts and Third Parties. Strategies of Conflict Resolution. Colorado, 1984.
11. Stefanenko T.G. Etnopsikhologiya. M., 2000. P. 272 ; Sadokhin A.P. Etnologiya. Textbook. M., 2000. P. 237 ; Carment D. and Harvey F. Using Force to Prevent Ethnic Violence. London, 2001. P. 89.
12. Omel'chenko O.A. Vseobshchaya istoriya gosudarstva i prava. In 2 vols. M.,1998.
13. Chernobrovkin I.P. Etnonatsional'niy konflikt: priroda, tipy i sotsial'niy kontrol'. Rostov-na-Donu, 2003.