

ISSN 2524-2369 (Print)
ISSN 2524-2377 (Online)

ПРАВА

LAW

УДК 342.4
<https://doi.org/10.29235/2524-2369-2018-63-4-497-501>

Поступила в редакцию 05.06.2018
Received 05.06.2018

В. Б. Евдокимов

НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Москва, Россия

ПРИНЦИПЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ И ЕДИНСТВА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Аннотация. Анализируются принципы, составляющие конституционную законность и единство правового пространства в Российской Федерации. Показана роль органов прокуратуры и органов юстиции в обеспечении конституционной законности и единства правового пространства в России.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, принципы конституционной законности и единства правового пространства, прокуратура, органы юстиции

Для цитирования. Евдокимов, В. Б. Принципы конституционной законности и единства правового пространства в российском законодательстве / В. Б. Евдокимов // Вест. Нац. акад. навук Беларусі. Сер. гуманіт. навук. – 2018. – Т. 63, № 4. – С. 497–501. <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2018-63-4-497-501>

V. B. Evdokimov

Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's office of the Russian Federation, Moscow, Russia

PRINCIPLES OF THE CONSTITUTIONAL LEGALITY AND UNITY OF THE LEGAL SPACE IN RUSSIAN LEGISLATION

Abstract. The article analyzes the principles that make up the constitutional legality and unity of the legal space in the Russian Federation. The role of Prosecutor's authorities and judicial bodies in ensuring constitutional legality and unity of legal space in Russia is shown.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, principles of constitutional legality and unity of the legal space, Prosecutor's office, judicial authorities

For citation. Evdokimov V. B. Principles of the constitutional legality and unity of the legal space in the Russian legislation. *Vesti Natsyonal'noi akademii nauk Belarusi. Seriya Humanitarnykh nauk = Proceedings of the National Academy of Sciences of Belarus. Humanitarian Series*, 2018, vol. 63, no. 4, pp. 497–501 (in Russian). <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2018-63-4-497-501>

Конституционная законность – это «законность, основанная на действующем праве, на нормах конституции и конституционного права» [3, с. 83]. В Конституции Российской Федерации 1993 г. «прямых» норм, в которых непосредственно идет речь о конституционной законности и единстве правового пространства, не содержится. Вместе с тем любая конституционная норма – частица (элемент) конституционной законности, поскольку каждая из них порождает общественное отношение, охраняемое конституционной законностью и в совокупности формирующее единое пространство для правового государства.

В тексте Конституции Российской Федерации можно выделить ряд конституционных норм, в содержание и смысл которых заложена сущность конституционной законности и единства правового пространства. Так, в главе первой Конституции («Основы конституционного строя») указывается: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

Федерации» (ч. 1 ст. 15). Данное конституционное положение является основой, фундаментом для понятия конституционной законности, а реализация принципа верховенства Конституции в правовой системе российского государства – прямое действие ее положений – важнейший признак конституционной законности и единства правового пространства. В соответствии с ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Смысловое содержание этой статьи закреплено в Конституции в общей форме публично-правового принципа, и, как верно отметил экс-председатель Конституционного Суда Российской Федерации М. В. Баглай, «... именно с этого начинается установление режима конституционной законности и всего правопорядка» [2, с. 81].

Принципы суверенного, демократического, социального и светского государства как элементы конституционной законности и единства правового пространства находят свое выражение в ст. 1, 4, 7, 14 Конституции Российской Федерации [4, с. 63–66]. В Конституции нет термина «суверенное государство», но в ч. 1 ст. 4 говорится о том, что «суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию».

Важнейшей основой функционирования федеративного государства в России является единое правовое пространство, которое обеспечивается, прежде всего, верховенством федеральной Конституции на всей территории государства, в каждом субъекте Российской Федерации, каждом муниципальном образовании. Верховенство Конституции означает, что любой правовой акт, любое действие (бездействие) органов государственной власти или местного самоуправления, их должностных лиц должны соответствовать Конституции Российской Федерации. Нормативные правовые акты, а также действия должностных лиц соответствуют Конституции, если они приняты, построены согласно ее предписаниям. Верховенство Конституции обусловливается необходимостью обеспечить целостность и непротиворечивость всей системы нормативных правовых актов, в особенности тех из них, которые содержат правовые нормы с неопределенным сроком действия. Только так могут быть достигнуты главные цели любой демократической Конституции – гарантировать права и свободы человека и гражданина, определить пределы публичной власти, обеспечить демократическое и рациональное устройство этой власти, а также ее эффективное функционирование. Именно поэтому в Конституции России прямо установлено, что «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации» (ч. 2 ст. 4). Глубокий смысл этого конституционного положения заключается в том, что данная норма не только обеспечивает верховенство Конституции, но и всего федерального права над правом субъектов Российской Федерации. Исключение составляет только приоритет законодательства субъектов Российской Федерации в пределах их собственных предметов ведения и полномочий, закрепленный в ст. 73, ч. 4 и 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации.

Большое значение для конституционной законности и единства правового пространства имеет принцип федерализма, которому присуще разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, осуществляемое в соответствии со ст. 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации. В этой связи одним из приоритетов конституционной законности и единства правового пространства остается обеспечение режима разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным Центром и его субъектами, предусматривающего свою «нишу» законотворческой деятельности каждого из двух уровней государственной власти. Представляется, что федеральный законодатель берет на себя порой неоправданно высокую нагрузку по нормативно-правовому регулированию вопросов, большая часть которых могла бы быть разрешена на уровне субъектов Российской Федерации. Основываясь на логике, заложенной конституционными нормами по предметам совместного ведения, федеральный законодатель должен устанавливать общие начала (рамки), иными словами, важнейшие и наиболее существенные положения, без детальной регламентации порядка реализации органами власти субъектов Федерации предоставленных им полномочий. Региональные власти наделены конституционным правом самостоятельно реализовывать предоставленные полномочия, наполняя их предметным содержанием. Поэтому вполне приемлемым способом для регулирования предметов, находящихся

ся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, является вариант, предусматривающий принятие рамочных федеральных законов по предметам, находящимся в совместном ведении, которые с учетом особенностей и потребностей субъекта Федерации получают развитие в региональном законодательстве. Необходимо подчеркнуть, что такой способ правового регулирования предметов совместного ведения полностью соотносится с положениями ч. 2 ст. 76 Конституции России. В данном случае речь идет о разработке и принятии федеральным законодателем по перечисленным в ст. 72 Конституции Российской Федерации предметам ведения федеральных законов (кодексов), которые носили бы рамочный характер и устанавливали основы правового регулирования, в пределах которых органы государственной власти субъектов Федерации осуществляли бы собственное правовое регулирование.

Вносимые изменения в федеральное законодательство, формирующее единство правового пространства, требуют соответствующей корректировки законов и других нормативных правовых актов со стороны органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что, соответственно, влияет на интенсификацию регионального правотворчества¹.

Основа правовой концепции конституционной законности – существование демократического государства, юридическая и фактическая стороны которого находят свое выражение в законодательном урегулировании и фактическом функционировании институтов представительной демократии.

Концепция социального государства является одним из важных социальных положений конституционной законности. Далеко не все принципы социального государства закреплены в прямой словесной форме в Конституции Российской Федерации, поскольку фактически это невозможно сделать ввиду их многочисленности. Вместе с тем некоторые из них вычлняются на основе анализа и синтеза внутреннего содержания конституционного текста. Так, например, о минимальном размере оплаты труда и праве каждого на защиту от безработицы говорится в ч. 3 ст. 37 Конституции Российской Федерации. Отдельные принципы социального государства содержатся в федеральных законах, принятых в развитие конституционных положений (принцип социального партнерства – в ст. 27 Трудового кодекса Российской Федерации, принцип социальной справедливости – в ст. 9 Федерального закона от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» и др.). Конституционная законность как конституционный принцип светского государства реализуется через положения Федерального закона от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях», а также в иных правовых актах, принятых в соответствии с названным конституционным принципом.

Помимо указанных положений о правовых концепциях суверенного, демократического, социального и светского государства, конституционная законность в современных условиях имеет социально-экономические, политические, духовные и юридические аспекты, которые находят свое выражение в принципах, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации. Речь идет, например, о ст. 2 Конституции, которая установила, что «... человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Такие и подобные принципы выделяются также из смысла положений Конституции Российской Федерации и становятся, прежде всего, объектом обеспечения конституционной законности [4, с. 61].

Необходимо вновь подчеркнуть, что конституционная законность и единство правового пространства находят свое конкретное воплощение, по сути, во всех конституционных нормах, поскольку любое положение Конституции Российской Федерации (Основного закона) создает правовое начало для создания норм федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов. При этом главное условие их принятия и действия – все эти правовые акты должны находиться в рамках конституционной законности и единого правового пространства страны. Каждый закон должен быть согласован с Конституцией, а подзаконный нормативный правовой акт – с Конституцией и законом.

Конституционными основами единства правового пространства служат положения ч. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации, согласно которым Конституция и федеральные законы имеют вер-

¹ Так, например, в 2011 г. на региональном уровне было принято 11 853 закона, в 2013 г. – 11 679, в 2015 г. – 16 285, в 2017 г. – 10 049 (согласно данным информационно-справочной системы «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство» по состоянию на 15.03.2018 г.).

ховенство на всей территории России, а также ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации, устанавливающая, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным правовым актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Укрепление конституционной законности и единства правового пространства является необходимым условием сохранения целостности Российской Федерации и формирования эффективной государственной власти. В этой связи важной составляющей является наличие действенного механизма обеспечения и защиты верховенства Конституции Российской Федерации. Основными элементами этого механизма на федеральном уровне являются Президент, Федеральное Собрание, Правительство, Конституционный Суд Российской Федерации. Особая роль в данном механизме отведена в России органам прокуратуры и органам юстиции, одной из специфических функций которых является обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации в системе законов и иных нормативных правовых актов, ее прямого действия в регулировании общественных отношений на всей территории Российской Федерации.

Исходя из полномочий, которыми на основании действующего законодательства наделены органы государственной власти и их должностные лица, методы и способы укрепления конституционной законности и единства правового пространства различны и многообразны. К их числу, в частности, можно отнести правовую и антикоррупционную экспертизы нормативных правовых актов и их проектов; судебный конституционный контроль; прокурорский надзор за конституционной законностью; правотворчество; правовой мониторинг.

Перечисленные полномочия в зависимости от государственных органов иногда пересекаются. К примеру, органами прокуратуры, помимо надзора за конституционной законностью нормативных правовых актов, проводится антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, их проектов, а также мониторинг правоприменения законодательства; прокуроры в пределах предоставленных полномочий участвуют в правотворчестве. Министерством юстиции России и его региональными органами осуществляется проведение правовой и антикоррупционной экспертиз нормативных правовых актов и их проектов; Минюст России также участвует в правотворчестве и организует мониторинг правоприменения законодательства.

Важное значение для обеспечения конституционной законности в стране имеет конституционно-правовая ответственность органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их руководителей, которые принимают противоречащие Конституции Российской Федерации нормы и положения региональных конституций (уставов), законов либо не исполняющих прямые конституционные требования, а также решения Конституционного Суда Российской Федерации. Несмотря на то что некоторые нормы конституционно-правовой ответственности содержатся в федеральных конституционных Законах «О Правительстве Российской Федерации», «О Конституционном Суде Российской Федерации», федеральных Законах «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», целостный законодательно закрепленный механизм привлечения региональных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц к конституционно-правовой ответственности пока не создан. В связи с этим по-прежнему остро стоит вопрос разработки специального закона о конституционно-правовой ответственности, который периодически обсуждается с середины 1990-х гг. Так, специалисты в области конституционного права предлагают принять общий федеральный закон или несколько специальных законов о конституционно-правовой ответственности в отдельных сферах жизни российского государства и общества. Появление указанного законодательства позволит конкретизировать конституционные нормы о конституционно-правовой ответственности, как это сделано в нашей стране применительно к другим видам юридической ответственности (уголовной, гражданской, административной). Принятие такого закона (законов), несомненно, окажет позитивное влияние на состояние конституционной законности и единства правового пространства в Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что большое значение в обеспечении конституционной законности в стране в последние годы приобретает соотношение российского законодательства с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами. Общие положения, принципы и нормы, относящиеся к основам суверенитета, независимости и конституционного строя Российской Федерации, обеспечиваются и сохраняются прежде всего федеральной Конституцией. Изложенное выше влечет за собой начало верховенства Конституции и в сфере международных отношений, конструктивного сосуществования международного права и российских отраслей права². Практическая реализация Президентом, Парламентом, Правительством, Конституционным Судом Российской Федерации их конституционных полномочий является формой воплощения воли народа и суверенитета государства, положений и норм федеральной Конституции в сфере международных отношений. Нормы международного права, являясь составляющими одной из отраслей современного права, в случаях применения каким-либо государством преломляются через призму его собственного национального суверенитета. Суверенитет, согласно ст. 3, 4, 5, 15 (ч. 1), 67 и 79 Конституции Российской Федерации, предполагающий верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус. На основе анализа ст. 15 Конституции Российской Федерации можно утверждать, что международные договоры стоят выше законов, но ниже положений, закрепленных в Конституции, которые не могут изменяться никакими международными нормами и договорами.

В связи с изложенным для более четкого определения места решений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), например, в российском законодательстве, а также для исключения возможных коллизий между решениями ЕСПЧ и высшими судебными органами Российской Федерации существует объективная необходимость в разработке и принятии специального федерального закона. Этот закон должен содержать правовые нормы о месте международных договоров, решений ЕСПЧ, а также других международных судов в системе источников российского права и их реализации на территории Российской Федерации.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации // Рос. газета. – 1993. – 25 декабря. – № 237.
2. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. – М.: Норма, 2006. – 784 с.
3. Хабриева, Т. Я. Конституционная реформа в современном мире / Т. Я. Хабриева. – М.: Наука, 2016. – 320 с.
4. Хабриева, Т. Я. Конституция и законность / Т. Я. Хабриева // Законность в Российской Федерации. – М.: Контракт, 2008. – С. 59 – 73.

References

1. The Constitution of the Russian Federation. *Rossiiskaya gazeta* [Russian newspaper], 1993. December 25, no. 237 (in Russian).
2. Baglay M. V. *Constitutional Law of the Russian Federation*. Moscow, Norma Publ., 2006. 784 p. (in Russian).
3. Khabrieva T. Ya. *Constitutional reform in the modern world*. Moscow, Nauka Publ., 2016. 320 p. (in Russian).
4. Khabrieva T. Ya. *Constitution and legality. Legitimacy in the Russian Federation*. Moscow, Kontrakt Publ., 2008, pp. 59–73 (in Russian).

Сведения об авторе

Евдокимов Вячеслав Борисович – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (ул. 2-я Звенигородская, 15, 123022, Москва, Российская Федерация). E-mail: vevdokimov@list.ru

Information about the author

Vyacheslav B. Evdokimov – D. Sc. (Law), Professor, Chief Research fellow, Research Institute of the Academy of the Prosecutor General's office of the Russian Federation (15 Zvenigorodskaya second Str., Moscow 123022, Russia). E-mail: vevdokimov@list.ru

² Конституция Российской Федерации не предусматривает возможность деления суверенитета России с международным сообществом, что получило отчетливое выражение в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 09.07.2012 г. № 17-П по делу о проверке конституционности Протокола о присоединении России к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО. Указанная позиция была вновь подтверждена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 19.04.2016 г. № 12-П по делу «Ангчугов и Гладков против России».