

ПРАВОВАЯ КОММУНИКАЦИЯ

УДК 659.4:81'42, ББК Ш 100.3, ГСНТИ 16.21.33, КОД ВАК 10.02.19

Д. Д. Сарпулова, Е. С. Аничкин

Барнаул, Россия

РЕАЛИЗАЦИЯ И ОХРАНА НАСЕЛЕНИЕМ КОНСТИТУЦИЙ (УСТАВОВ) СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье предлагается общая характеристика механизма реализации и охраны конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Особое внимание уделяется населению как субъекту конституционного права в указанном механизме. Рассматриваются формы реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Уделяется значение конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации, посредством которых осуществляется охрана основных законов субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: реализация конституций (уставов), охрана конституций (уставов), формы реализации, конституционные (уставные) суды.

Сведения об авторе: Дарья Денисовна Сарпулова, аспирант кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета. 656049, Барнаул, пр. Социалистический, 68, к. 412. E-mail: darya_denisovna@mail.ru

Сведения об авторе: Евгений Сергеевич Аничкин, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой трудового, экологического права и гражданского процесса Алтайского государственного университета. 656049, Барнаул, пр. Социалистический, 68, к. 202а. E-mail: rrd231@rambler.ru

D. D. Sarapulova, E. S. Anichkin

Barnaul, Russia

IMPLEMENTATION AND PROTECTION OF THE CONSTITUTIONS (STATUTES) OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS BY THE POPULATION

The article offers a general description of mechanism for the implementation and the protection of the constitutions (statutes) of the Russian Federation subjects. Special attention is

given to the population as a subject of the constitutional law in this mechanism. Forms of implementation of constitutions (statutes) of the Russian Federation subjects are considered. Particular emphasis is made on the constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation.

Key words: implementation of the constitutions (statutes), protection of constitutions (statutes), forms of implementation, constitutional (statutory) courts.

About the author: Darya Denisovna Sarapulova, PG student, Department of Constitutional and International Law, Altai State University. 656049, Barnaul, Prospect Sotsialisticheskiy, 68, office 202a. E-mail: darya_denisovna@mail.ru

About the author: Evgeny Sergeevich Anichkin, Doctor of Law, Department of Labor and Environmental Law, and Civil Procedure, Altai State University. 656049, Barnaul, Prospect Sotsialisticheskiy, 68, office 202a. E-mail: rrd231@rambler.ru

DOI 10.14258leglin(2018)7-801

Обращаясь к конституции (уставу) как основному акту субъекта Российской Федерации, мы неизбежно сталкиваемся с вопросом о механизме ее реализации. Характеризуя механизм реализации отечественной конституции, было бы неверно оставить без внимания его специфику, предопределяемую федеративной формой территориального устройства Российской Федерации. Нельзя забывать об особой роли и значении конституирующих (учредительных) актов субъектов Российской Федерации – конституций и уставов, обладающих качеством системообразующих актов по отношению к текущему законодательству субъектов Федерации. При этом принципиально важно подчеркнуть, что региональное законодательство, в основе которого лежит конституция (устав) субъекта Федерации, представляет собой подсистему единой системы законодательства федеративного государства, фундамент которой в свою очередь составляет федеральная конституция. Динамика внутренних связей данной сложной системы подчинена логике нормативного содержания ст. 76 (в ее системном единстве со ст. 71, 72, 73, 77 и 78) Конституции Российской Федерации. Следует подчеркнуть в связи с этим, что механизм реализации федеральной Конституции не может успешно

функционировать в условиях федеративного государства без надлежащей гармонизации с конституционными актами регионов. Федеративное государство в силу своей юридической характеристики принципиально исключает несоответствие конституций (уставов) субъектов федерации федеральному основному закону [Сергевнин 2014: 100–109].

Под реализацией конституции следует понимать специальную юридическую форму ее воздействия, а также воздействия производного от основного закона законодательства на общественные отношения, что проявляется в регулировании с помощью конституционно-правовых средств прав и обязанностей субъектов конституционных отношений [Сергевнин 2013: 102–112].

В числе упомянутых в данном определении конституционно-правовых средств следует, по нашему мнению, назвать:

1) конституционные принципы, которые непосредственно закреплены в соответствующих нормах конституции (устава), либо выводятся из содержания этих норм посредством особой интерпретационной деятельности конституционного (уставного) суда;

2) нормы самой конституции (устава);

3) имеющие конституционно-правовую природу общепризнанные принципы и нормы международного права в качестве составной части правовой системы государства.

Названные конституционно-правовые средства образуют нормативный компонент механизма реализации конституции. К иным компонентам механизма реализации права можно отнести юридические факты, служащие основанием для приведения механизма реализации права в действие и гарантии осуществления права [Морозова 2010: 256].

Под реализацией конституций (уставов) субъектов Российской Федерации понимается деятельность субъектов конституционного права (таких как граждане, должностные лица, государственные органы, общественные объединения и социальные общности) по внедрению положений конституций

(уставов) субъектов Российской Федерации. Реализация носит универсальный характер в смысле охвата различных сфер общественных отношений.

Наибольший интерес для нас представляют социальные общности. К ним можно отнести: население, народ, нации, народности и иные объединения людей. Для начала необходимо разграничить такие термины как «народ» и «население». В литературе встречается точка зрения, которую мы поддерживаем, согласно которой понятие «народ» связывают с гражданством, а «население» – лица, проживающие на определенной территории. Таким образом, понятие «население» является более широким по сравнению с народом. Исключительность статуса народа как субъекта конституционно-правовых отношений объясняется во многом тем, что он является носителем суверенитета и единственным источником власти в России [Авакьян 2014: 864].

Население – это совокупность физических лиц (граждан, лиц без гражданства, иностранных граждан), проживающих на территории определенного субъекта Российской Федерации. Говоря о населении субъекта мы имеем в виду как население в целом, так и определенные объединения граждан. При реализации конституций (уставов) правильнее вести речь о народе, так как большинство конституционных (уставных) прав адресованы всем физическим лицам, а не только гражданам. Если мы говорим о населении как субъекте конституционно-правовых отношений, то необходимо упомянуть про коллективные права граждан. К политическим коллективным правам можно отнести право на конституционный протест (право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования), право петиции (коллективного обращения в государственные и общественные органы), а также право законодательной народной инициативы.

Рассматривая реализацию населением конституций (уставов) субъектов РФ, необходимо выделить формы реализации. Смысл категории «форма реализации конституции» не был четко определен ни в советской юридической науке, ни в современной теории конституционного права. Еще в советское время содержание понятий «форма» и «способы» реализации права

рассматривались как близкие по значению или идентичные [Ишеков 2011: 21].

Формы реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации также определяются конституционными (уставными) нормами и представляют собой запреты, обязанности, правомочия, которые проявляются в важнейших правовых отношениях, правомерном поведении, деятельности органов публичной власти.

Проблемный аспект имеет также соотношение понятий «действие» и «реализация» конституций (уставов) субъектов Российской Федерации. Термины «действие» и «реализация» не являются тождественными и несут в себе различную смысловую нагрузку. Термин «действие» выступает более широким по сравнению с «реализацией», так как «реализация» – это одна из форм действия. Действие – это не всегда реализация, оно создает потенциальную возможность осуществления правовых норм. Конституционные нормы действуют и тогда, когда фактически не реализуются. Реализация начинается с момента, когда действием акта воспользовались субъекты правоотношений, реализация – конечный результат действия [Аничкин, Ряховская 2018: 33].

Соблюдение конституционных запретов – воздержание конкретного субъекта конституционного правоотношения от осуществления активных действий, описание которых содержится, как правило, также в диспозиции соответствующей конституционной регулятивной нормы. Так, согласно ст. 16 Устава Алтайского края граждане обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, Устав (Основной Закон) Алтайского края, законы Алтайского края и правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции.

Исполнение права – форма реализации, которая состоит в обязательном совершении предусмотренных нормами права действий. Например, граждане Российской Федерации на территории Алтайского края обязаны бережно относиться к окружающей среде, историческому и культурному наследию Алтайского края (статья 16 Устава Алтайского края) [Устав (Основной Закон)

Алтайского края 1995: 16].

Использование конституционного дозволения есть зависящая от усмотрения субъекта конституционного правоотношения (правопользователя) реализация закрепленной в диспозиции конституционной нормы правовой возможности. Так, согласно Конституции Республики Крым каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов [Конституция Республики Крым 2014: 23].

Особой формой реализации права является применение права. Право применяют лишь те органы, должностные лица, которые имеют властные полномочия. Гражданин право не применяет, хотя в некоторых случаях наделяется правомочиями активно препятствовать противоправному поведению другого лица. Применяют право органы государства, представители власти, то есть те, кто наделен специальной компетенцией, либо те лица, чья работа связана с правоохранительной деятельностью.

Яркий пример правоприменения – деятельность судов. Вынося приговор или иное постановление, суд осуществляет применение права, реализует свои властные полномочия, вторгается в сферу прав и обязанностей гражданина или соответствующего структурного образования, словом, создает правоприменительный акт, на основе которого может осуществляться прямое принуждение [Венгеров 2005: 262].

Как видно, реализация сводится к действию и бездействию. К проявлениям «действия» можно отнести использование и исполнение. При форме «действия» субъект права, а именно население, совершает какие-либо правовые поступки, предусмотренные конституцией (уставом) субъекта РФ (например, право коллективного обращения в государственные и общественные органы, а также право законодательной народной инициативы, включая право вносить предложения об изменении конституции или устава).

К проявлениям «бездействия» можно отнести соблюдение, так как законодатель требует от субъекта права – населения воздержаться от каких-либо активных действий. Соблюдение права предполагает обычное, но очень

важное для упорядоченности, стабильности общества поведение субъектов права. Именно в этом смысле говорится о законопослушных гражданах, которые воздерживаются от действий (или бездействия), нарушающих нормы права. Соблюдение – это пассивная форма реализации права, осознанное или неосознанное поведение по привычке: «так поступают все свои», «так положено» и т.п. Пассивная в том смысле, что не требует от субъекта каких-либо активных действий в правовой сфере. Просто соблюдаются известные принципы или нормы правового поведения – и этим соблюдается право [Венгеров 2005: 262].

Совокупность правовых средств, обеспечивающих надлежащее претворение конституционных предписаний, запретов и дозволений в конкретных конституционных правоотношениях, составляет юридический механизм реализации конституции (устава), в который включаются конституционные нормы.

Особая важность регулируемых конституцией (уставом) общественных отношений, необходимость обеспечения ее верховенства в системе правовых актов, соответствия иных актов и их норм нормам конституции (устава) требует и ее особой правовой охраны.

Говоря об осуществлении правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации, необходимо учесть форму государственного устройства. В государствах с федеративной формой государственного устройства (Россия, США, Германия, Австралия, Индия и др.) наряду с общефедеральной конституцией действуют и учредительные акты субъектов федерации. Таким образом, здесь мы имеем два вида систем правовой охраны конституции: во-первых, правовой охраны общефедеральной конституции и, во-вторых, правовой охраны конституции каждого субъекта федерации. Каждая из этих систем решает свои конкретные задачи. Вместе с тем они выполняют общую задачу, без решения которой невозможно нормальное, реальное, прогрессивное функционирование федеративного государства. Такой задачей является обеспечение единства всего законодательства, гармонично

сочетающего интересы как федерации в целом, так и ее отдельных субъектов.

Термин «правовая охрана конституции» применяется в научной литературе давно. В научной литературе советского периода традиционно говорилось об «охране Конституции». Замета термина «охрана» термином «защита» имела лингвистический или стилистический характер. В целом можно считать данные термины синонимами. Однако известное различие между ними можно провести по следующим основаниям. Охрана конституции осуществляется путем установления в самой конституции, в законах и иных нормативных правовых актах мер профилактики и способов выявления конституционных нарушений, мер их пресечения, средств защиты и мер конституционной и иной ответственности в целях восстановления нарушенных конституционных установлений и наказания виновных за конституционные нарушения. Защита конституции непосредственно связана с активными действиями как потерпевших от конституционных нарушений, так и уполномоченных компетентных органов и должностных лиц по применению разнообразных по назначению мер юридической ответственности к тем, кто совершил конституционные нарушения. Таким образом, защита составляет часть охраны конституции. Правозащитная деятельность завершает достижение конечной цели правоохранительной деятельности.

В науке конституционного права выделяют две формы правовой охраны Конституции: конституционный контроль и конституционный надзор. В отечественной литературе выработаны критерии для различия надзора и контроля. В частности, надзирающий орган не может вмешиваться в текущую деятельность органов, должностных лиц, в отношении которых осуществляется надзор, а именно отменять акты, хотя в определенных случаях надзирающий орган может приостанавливать такую деятельность. Полномочия по контролю могут включать в себя некоторые действия этого рода. Конституционный надзор, с одной стороны, осуществляется специальными органами (прокуратура, омбудсмены), с другой стороны, является обязанностью всех

органов государства и должностных лиц. Конституционный контроль, как правило, осуществляют специализированные органы – конституционные суды.

Можно сказать, что правовая охрана конституции (устава) – это комплекс специальных юридических мер, призванных обеспечить надлежащую реализацию конституционных норм, утвердить (или восстановить в случае нарушения) режим конституционной законности. Субъектами охраны конституций (уставов) субъектов Российской Федерации являются органы государственной власти регионального уровня. Особым субъектом охраны выступают конституционные (уставные) суды субъекта Российской Федерации. Данные суды создаются субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации [О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон 1996].

По состоянию на первую половину 2018 год в субъектах Российской Федерации действуют 11 конституционных и 3 уставных суда. Создание в субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов содействует развитию гражданского общества, укреплению российского федерализма. Конституционные (уставные) суды являются гарантом Конституции РФ на территории субъекта. Профессор Ж.И. Овсепян призывает к необходимости создания в каждом регионе конституционного (уставного) суда, что необходимо для стимулирования законодательной деятельности субъектов РФ, предупреждения «накопления» внутренних противоречий в системе законодательства субъектов РФ, обеспечения надлежащего уровня юридической техники [Овсепян 2001: 73].

При этом, загруженность конституционных (уставных) судов является небольшой. Некоторые суды не выносят ни одного решения в течение длительного периода времени, но при этом получают бюджетное

финансирование. В связи с это было бы актуально создание конституционного (уставного) суда в регионе в качестве органа, действующего на непостоянной основе, созываемого по необходимости.

Говоря о структуре механизма охраны конституции, необходимо остановиться на характеристике его субъектного компонента. Нельзя недооценивать роль граждан и их объединений как участников охранительных правоотношений, имеющих в качестве своего объекта подлежащие специальной конституционно-правовой охране общественные отношения, в которых находят свое преломление защищаемые конституционные ценности.

В отличие от реализации конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, где население непосредственно принимает участие, охрана осуществляется населением косвенно через уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления. Население осуществляет охрану путем формирования данных органов, то есть участвуя в выборах и референдуме; направления обращений; выступления с законодательной инициативой; участия в публичных манифестациях (митингах, шествиях, пикетированиях).

Таким образом, участие население в правовой охране конституции (устава) носит косвенный характер и осуществляется государством в лице его органов.

ЛИТЕРАТУРА

1. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996. Российская газета. 1996. Вып. 3.
2. Конституция Республики Крым от 12.04.2014. Крымские известия. 2014. Вып. 68 (5479).
3. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 г. № 3-ЗС (ред. от 31.01.2018). Сборник законодательства Алтайского края. 1995. Вып. 127. С. 157.
4. *Авакьян С. А.* Конституционное право России. Норма. Москва, 2014. 864 с.
5. *Аничкин Е. С., Ряховская Т. И.* Прямое действие и применение норм Конституции РФ к вопросу о разграничении понятий. Правоприменение. 2018. № 1. С. 31–39.
6. *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. Москва, 2005. 262 с.

7. *Гатаулин А. Г.* Правовые средства охраны конституции. Актуальные проблемы экономики и права. Казань, 2009. Вып. 1. С. 143–146.

8. *Ишеков К. А.* Формы реализации конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Вестник Поволжского института управления. Саратов, 2011. С. 20–27.

9. *Морозова Л. А.* Теория государства и права. Российское юридическое образование. Москва, 2010.

10. *Овсепян Ж. И.* Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.). Юридический вестник ДГУ. Махачкала, 2001. Вып. 3. С. 73–75.

11. *Сергевнин С. Л.* Реализация и охрана конституции: правовые формы и субъекты. Общество и реформы. Санкт-Петербург, 2014. Вып. 3. С. 100–109.

12. *Сергевнин С. Л.* Реализация и охрана конституции: некоторые структурно-функциональные характеристики. Общество и реформы. Санкт-Петербург, 2013. Вып. 5. С. 102–112.

REFERENCES

1. *About the court system of the Russian Federation: federal constitutional law* [O sudebnoj sisteme Rossijskoj Federacii: Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 31.12.1996]. Rossijskaja gazeta. 1996. Vol. 3.

2. *Constitution of the Republic of Crimea* [Konstitucija Respubliki Krym ot 12.04.2014]. Krymskie izvestija. 2014. Vol. 68 (5479).

3. *Constitution of the Altai Territory* [Ustav (Osnovnoj Zakon) Altajskogo kraja ot 05.06.1995 № 3-3S]. Sbornik zakonodatel'stva Altajskogo kraja. 1995. Vol. 127. P. 157.

4. Avak'jan S. A. *Constitutional law of Russia* [Konstitucionnoe pravo Rossii]. Moscow, 2014.

5. Anichkin E. S., Rjahovskaja T. I. *Direct force and application of rules of the Russian Constitution to a question of differentiation of concepts. Law enforcement* [Prjamoe dejstvie i primenenie norm Konstitucii RF k voprosu o razgranichenii ponjatij. Pravoprimerenie]. Barnaul, Novosibirsk, 2018. Vol. 1. Pp. 31–39.

6. Vengerov A. B. *Theory of state and law* [Teorija gosudarstva i prava]. Moscow, 2005.

7. *Gataulin A. G. Legal means of protection of the constitution. Current problems of economy and law* [Pravovye sredstva ohrany konstitucii. Aktual'nye problemy jekonomiki i prava]. Kazan', 2009. Vol. 1. Pp. 143–146.

8. Ishekov K. A. *Forms of implementation of constitutions and statutes of the Russian Federation subjects* [Formy realizacii konstitucij i ustavov subjektov Rossijskoj Federacii]. Vestnik Povolzhskogo instituta upravljenija. Saratov, 2011. Pp. 20–27.

9. Morozova L. A. *Theory of state and law. Russian legal education* [Teorija gosudarstva i prava. Rossijskoe juridicheskoe obrazovanie]. Moscow, 2010.

10. Ovsepjan Zh. I. *Formation of the constitutional and statutory courts in subjects of the Russian Federation (1990–2000)* [Stanovlenie konstitucionnyh i ustavnyh sudov v subjektah Rossijskoj Federacii (1990–2000 gg.)]. Juridicheskij vestnik DGU. Mahachkala, 2001. Vol. 3. S. 73–75.

11. Sergevnin S. L. *Realization and protection of the constitution: legal forms and subjects* [Realizacija i ohrana konstitucii: pravovye formy i subjekty]. Obshhestvo i reformy. St. Petersburg, 2014. Vol. 3. Pp. 100–109.

12. Sergevnin S. L. *Realization and protection of the constitution: some structural-functional characteristics* [Realizacija i ohrana konstitucii: nekotorye strukturno-funkcional'nye harakteristiki]. Obshhestvo i reformy. St. Petersburg, 2013. Vol. 5. Pp. 102–112.