Северо-Кавказский юридический институт (филиал)

ГОУ ВПО "Саратовская государственная академия права"

О роли и юридическом значении преамбулы Конституции применительно к Конституции Карачаево-Черкесской республики

Н.И. Гонова

Научный руководитель

к.ю.н. Тюменева Н.В.

Несмотря на все имеющиеся и неоднократно отмеченные многими учёнными и политиками недостатки, Конституция – это выдающийся юридический документ современной эпохи. Термин "конституция" (лат. constitutio - устанавливаю, учреждаю) – основной закон (или совокупность наиболее важных законов) государства, обладающий высшей юридической силой, закрепляющий его политическую и экономическую систему, устанавливающий принципы организации и деятельности органов государственной власти, управления, суда, основные права, свободы и обязанности граждан.

Вступительная часть Конституции Российской Федерации, предшествующая ее разделам, главам и статьям, обычно называется преамбулой. Преамбула (фр. preambule – предисловие, лат. preambulus – идущий впереди, предшествующий) – вводная часть конституции, международного договора или какого-либо иного важного акта, содержащая указания на обстоятельства, послужившие поводом к изданию соответствующего акта, на его мотивы и цели. В ее тексте этот термин не употреблен, она не озаглавлена, как и преамбулы конституций ряда других государств (США, Японии, Италии и др.). В некоторых государствах вступление или его главная часть озаглавлены (Германия, Франция и др.). Преамбула любой конституции играет существенную роль в конституционном праве. Особенно серьезное значение имеют ее структура, юридическая сила и содержание.

К сожалению, даже в различного рода комментариях Основного Закона незаслуженно мало внимания уделяется анализу содержания и юридического значения преамбулы Конституции РФ, не говоря уже о Конституции КЧР. Очевидно, это следствие доминирующей в отечественной правовой теории позиции, что преамбула Конституции не имеет юридического значения, но является лишь политическим документом, разъясняющим существо Основного Закона.

Для того чтобы согласиться, либо опровергнуть отчасти укоренившееся мнение об отсутствии юридического значения преамбулы Конституции, в частности и Карачаево-Черкесской Республики, необходимо подвергнуть сравнительному анализу преамбулу Конституции РФ и преамбулу Конституции КЧР. преамбула конституция карачаевский черкесский

Изначально следует отметить, что юридическое значение преамбулы Конституции Российской Федерации и преамбулы Конституции Карачаево-Черкесской Республики можно определить двумя, присущими обеим, свойствами: с одной стороны, она - только введение в Конституцию и не содержит нормативных предписаний, сформулированных в соответствии с правилами законодательной техники. Поэтому нередко при ссылках на Конституцию Российской Федерации и даже при толковании тех или иных ее положений преамбулу не упоминают. Но, с другой стороны, она составная часть единого официального текста Основного закона, определяющая мотивы его принятия. Конституция - единый политико-юридический документ, каждая часть которого органически связана со всеми остальными и в рамках единой системы выполняет свои функции. Это продуманная модель организации жизни общества, охватывающая все его сферы и наиболее важные проявления. Конституция является целостным актом, нормы и институты которого взаимосвязаны и взаимодействуют в процессе регулирования общественных отношений. В частности, нормативное значение преамбулы заключается в том, что она обычно определяет стратегию как правотворчества, так и правоприменения, налагает на государство, государственные и общественные органы, должностных лиц юридическую обязанность действовать в соответствии со сформулированными в ней основополагающими принципами.

Конституция РФ – это первый после воссоздания суверенного Российского государства Основной Закон, поэтому в ней закреплены ряд политических принципов, на которых основывается новая российская государственность. Прежде всего, это категория "многонациональный российский народ", что стало существенным шагом вперёд по сравнению с концепцией советского государственного права, стоявшего на позиции обоснования стирания национальных различий и формирования новой исторической общности "советский народ". В этом контексте Конституция может и должна выступать в качестве юридически узаконенного баланса интересов всех социальных слоев общества, а также наций и этнических групп, образующих единую государственно-правовую общность - многонациональный народ России, от имени которого выступает Республика (государство) **(**Основной Закон Карачаево-Черкесской Республики обращен не к оторванной от реальности абстрактной модели государства вообще, он легитимирует конкретное государство – Карачаево-Черкесию (В п.1 ст.1 Конституции Карачаево-Черкесской Республики Республика Карачаево-Черкесия определяется как демократическое правовое государство с республиканской формой правления. Тем самым Карачаево-Черкесская республика как продолжение и развитие отечественной государственности сопрягается с определенной государственной формой, а в его понятие Конституцией включаются соответствующие содержательные характеристики. Республика впервые как государство была определена в части 2 статьи 5 Конституции России. Данная норма была в последствии воспроизведена в конституциях республик, однако, независимо от смысловой нагрузки, которая вкладывается создателями Конституции в понятие государства, несомненно, что государственность как политическая форма существования многонационального народа России является основополагающим принципом Конституции КЧР; причем речь идет здесь о конкретном национально территориальном образовании - республике Карачаево-Черкесия, которое в силу Конституции Республики, обладает вполне определенными признаками, касающимися его природы, устройства, целей, организации власти и принципов деятельности, включая ее связанность законом и правом и т.д. Такое положение становится очевидным, в том числе, и из положений самой Преамбулы Конституции Карачаево-Черкесии, где Республика признается неотъемлемой частью Российской Федерации как государства, а народы республики, (от имени которых принимает Конституцию Народное Собрание (Парламент)), являются частью ее (России), многонационального народа, который, и является источником власти в России, а с юридической точки зрения, народ отождествляется с понятием "граждане" - лиц поддерживающих тесную правовую и политическую связь с российским государством.)**)**. Не узкоклассовые вожделения, а справедливое сочетание и взаимодействие разнообразных интересов, существующих в государстве, благо народа должны быть основой Конституции. Это означает, что Конституция выступает как легитимация социального согласия и партнерства, гражданского мира, а не средство достижения победы того или иного класса. Также, что касается категории "многонациональный народ", то следует заметить, что преамбула не лишает отдельные нации и народности, входящие в эту общность права самостоятельности. Наоборот, в ней подчёркнута неизменность следования принципам равноправия и самоопределения народов. Однако юридически это не означает, что преамбула наделяет входящие в состав РФ субъекты правом сецессии. Если с данной категорией возможно согласиться, то, параллельно рассматривая преамбулу Конституции КЧР, мы сталкиваемся с категорией "депутаты Народного Собрания КЧР". Дело в том, что изначально (на стадии разработки Конституции КЧР) полагалось, что в Народном Собрании будут наличествовать представители всех национальностей, "объединившихся в ходе исторического развития единой судьбой на территории Карачаево-Черкесии", а именно: абазины, карачаевцы, ногайцы, русские, черкесы и граждане других национальностей. Однако на практике данный принцип так и не воплотился в жизнь, а положение в преамбуле сохранилось. Всем известно, что представительный орган государственной власти осуществляет свою деятельность от лица всего народа, делегировавшего первому часть своих прав, касающихся управления. Следовательно, невозможность определённой национальности иметь в представительном органе своего полномочного представителя, формально лишала первых реализовывать своё конституционное право. На сегодняшний день данный пробел частично ликвидирован, так как в соответствии со ст. 8.1 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 12 июля 2006 года N 46-РЗ "О ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ НАРОДНОГО СОБРАНИЯ (ПАРЛАМЕНТА) КАРАЧАЕВО-ЧЕРКЕССКОЙ РЕСПУБЛИКИ", выборы депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики осуществляются на основе смешанной мажоритарно - пропорциональной избирательной системы. Однако данное положение являет необходимым пересмотр юридической обоснованности перечисления в преамбуле национальностей, во избежание ущемления прав отдельных категорий лиц. Признание Республики неотъемлемой частью РФ и её многонационального народа даёт такую возможность.

Как известно, исторически Россия (ещё на стадии формирования централизованного государства) складывалась как союз народов. Результат этого процесса выражается тактичной фразой "соединённые общей судьбой на своей земле". Юридически эта фраза может означать следующее: РФ осознаёт себя в границах, сложившихся после распада СССР, не претендует на иные территории, занимаемые другими народами бывшего Союза, но и не намерена отдавать какие – либо из исконно принадлежащих ей территорий.

Следующей категорией является утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия. Данная категория является общей для обеих преамбул, что лишь подчёркивает важность преамбулы, как, своего рода, гаранта каждому человеку достойной жизни. Отсюда в том числе следует, что Конституция является основным законом не только государства, но и общества. Она гарантирует от режима личной власти, неподконтрольной народу и создаваемым им органам, от верховенства аппарата над выборными органами власти народа, от возможного произвола государства и его агентов.

Преамбула Конституции РФ закрепляет принцип сохранения исторически сложившегося государственного единства. Это определение также подпадает под определения как суверенитета России, так и под категорию "многонациональный народ". И в том и в другом случае Карачаево-Черкесия является неотъемлемой частью России.

Возвращаясь к категории "многонациональный народ", важно отметить, что следующий пункт преамбулы Конституции РФ и Конституции КЧР подчёркивает общепризнанные принципы равноправия и самоопределения народов, что предоставляет ещё большую возможность для урегулирования вопроса о равноправии всех национальностей в части представительства в органах государственной власти.

Следующим немаловажным критерием является отчасти моральная сторона преамбулы Конституции и РФ и КЧР: "чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость"; "исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества" "исходя из высокой ответственности перед нынешним и будущими поколениями", которая закрепляет, в потенции, высокую нравственную и, отчасти, правовую культуру населения.

Далее преамбула Конституции КЧР априори закрепляет право, проживающих на её территории, народов на достойное существование и процветание, исключая возможность любого геноцида, через следующие слова: "уважая права и законные интересы каждого народа, заботясь о сохранении и самобытном развитии всех народов, проживающих на территории Карачаево-Черкесии".

В свою очередь, преамбула Конституции РФ говорит о возрождении суверенной государственности России и утверждает незыблемость её демократической основы, тем самым предопределяя режим государственного правления на территории всей страны.

Одним из последних принципов преамбулы Конституций РФ и КЧР провозглашают стремление обеспечить своё благополучие и процветание. Данное положение заключает в себе крайне глубокий смысл. Благополучие и процветание будь-то страны в целом или отдельного субъекта напрямую зависит от благополучия и процветания проживающего на данной конкретной территории народа. В свою очередь, благополучие и процветание народа напрямую зависит от деятельности органов государственной власти. В этом и заключается наиболее важное политическое значение преамбулы Конституции.

Также наряду с этими политическими вопросами преамбула решает очень важный юридический вопрос государственного суверенитета. В Конституции такая новая суверенная государственность должна быть на демократической основе.

Не следует преуменьшать значения преамбулы Конституции и для адекватного понимания и истолкования ее содержания.

Именно Конституция должна выступать основным правопорядком государственной и общественной организации взаимодействия людей и их объединений, а также способом интеграции социальной активности субъектов общественного действия в русло совместно определяемых всем обществом и закрепляемых в самой Конституции целей.

Иными словами, Конституция выступает определенным ограничением государства и гарантией свободы и прав граждан. Легитимируя государственную власть и устанавливая пределы ее дискреции, Конституция определяет основные направления деятельности и преследуемые ею цели, а также средства и способы их реализации, гарантирует общество от его поглощения государством, очерчивает сферу индивидуальной автономии личности и обязывает ее к законопослушанию, в том числе предусматривая определенные обязанности, проистекающие из социальной природы человека и его коллективного бытия.

В связи с этим важное юридическое значение преамбулы заключается и в том, что в ней определена стратегия конституционного и правового регулирования в целом в Российской Федерации и в частности Карачаево-Черкесии. Закрепленные в Основном Законе цели имеют определяющее значение в процессе реализации Конституции и ее норм в сфере законодательства, исполнения законов и правосудия. Они образуют не только социально-политический и нравственный, но и юридический ориентир, в соответствии с которым должна осуществляться деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти. По существу, это изложение некоторых важнейших обязанностей государства и его агентов.

Поэтому представляется очевидным, что игнорировать ее нельзя. При толковании и реализации как Конституции Российской Федерации в целом, так и ее разделов, глав, статей и отдельных положений следует исходить из содержания преамбулы: ничто в тексте этой Конституции не может пониматься как противоречащее мотивам, изложенным в преамбуле. Кроме того, нельзя не учесть и мировой опыт. Преамбулы многих демократических конституций содержат не только общие соображения, полезные при толковании ее нормативных предписаний, но и положения, являющиеся такими предписаниями или признаваемые и действующие в качестве таковых.

Сравнительный анализ отечественных и зарубежных конституций показывает, что главным в содержании их преамбул, несмотря на многообразие изложенных в них целей и задач, является утверждение государственности и народовластия, признание приоритета прав человека и гражданина. В преамбуле Конституции одновременно определяются те ценности, которые занимают ведущее положение во всей иерархии общественных ценностей, и цели, которые преследует Конституция.

Что касается Карачаево-Черкесской Республики, то преамбула Конституции также содержит краткую характеристику целей, условий и мотивов применения Основного Закона. В преамбуле Конституции определяются такие цели и задачи государства, к которым относятся: 1) утверждение прав и свобод человека; 2) утверждение гражданского мира и согласия; 3) сохранение самобытного развития всех народов, проживающих на территории Карачаево-Черкесии; 4) обеспечение благополучия и процветания КЧР. Эти положения, так или иначе, пронизывают все статьи Основного закона страны, в конечном счете, определяют его смысл и значение. Положения преамбулы носят торжественно-декларативный характер. Несмотря на своеобразие юридических конструкций (в юридическом понимании положения преамбулы не представляют собой конституционных норм и принципов), преамбула имеет важное юридическое значение.

Положения преамбулы служат ориентиром для законодательной и исполнительной властей, отправления правосудия; имеют отправное значение для судебного толкования Конституции РФ, в частности толкования Конституционным Судом РФ ряда принципов федеративного устройства. В преамбуле Конституции выражены также некоторые социальные обязательства государства по отношению к народу и гражданам, по обеспечению демократического развития страны и др.

В преамбуле Конституции Карачаево-Черкесской Республики выражены также некоторые социальные обязательства государства по отношению к народу и гражданам, по обеспечению демократического развития страны и др. Сто два слова преамбулы Карачаево-Черкесской Республики дают исходные начала для толкования Конституции в соответствии с действительной волей народа, выражаемой посредством Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики.

Преамбула, обычная в конституционной практике, в широком социальном плане декларирует становление в Республике конституционализма, превращение государства в рациональную организацию публичной власти для осуществления общественных задач в рамках права. Преамбула Карачаево-Черкесской Республики является составной частью Конституции Карачаево-Черкесской Республики и имеет для законодательной и исполнительной власти не только моральную, но и юридическую силу, а судами должна восприниматься в качестве оселка, с помощью которого выверяется адекватность истолкования конституционных норм, содержащихся в разделах, главах и статьях Конституции, а также иметь место при отыскания права в случае обнаружения пробелов и противоречий в Конституции Карачаево-Черкесской Республики, либо при необходимости изменить или дополнить Конституцию Карачаево-Черкесской Республики, т. е. внести в нее поправки, при разрешении конституционных споров и др.

Что касается юридической силы иных положений преамбулы, то косвенным подтверждением этого факта являются многочисленные решения Конституционного Суда РФ, опирающиеся на их содержание и не делающие различий между ними и нормами основного текста Конституции. Так, КС РФ в Постановление от 16.07.2007, о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона "О политических партиях", сослался на преамбулу Конституции в части участия в осуществлении власти в Российской Федерации граждан, посредством политических партий. Также в Постановлении КС РФ от 20.12.1995 N 17-П. суд, отметив, что "Конституция Российской Федерации закрепляет суверенную государственность России, целостность и неприкосновенность ее территории в качестве одной из основ конституционного строя", для обоснования своей позиции сослался на преамбулу и ч. 1 и 3 ст. 4 Конституции. Многократно ссылался Конституционный Суд на преамбулу в ее нормативном единстве и сопряжении с рядом иных положений Конституции в Постановлении от 07.06.2000 N 10-П, в частности для обоснования того, что Конституция, принятая всенародным голосованием, является актом высшего непосредственного выражения власти многонационального народа России в целом, следовательно, именно ее положения имеют приоритет в правовой системе РФ, включая федеральное законодательство и нормативные правовые акты субъектов РФ.

Таким образом, Конституционный Суд подтвердил, что, во-первых, преамбула есть неотъемлемая составная часть Конституции; во-вторых, она является не просто сводом политико-правовых деклараций или исторической справкой, но и имеет юридическую силу и составляет своеобразный договор между народом, волей которого освящена Конституция, и государством, выступающим от имени народа; в-третьих, органы публичной власти и иные субъекты конституционно-правовых отношений связаны преамбулой в не меньшей мере, чем иными положениями Конституции; в-четвертых, последующие положения Конституции, особенно принципы конституционного строя, должны интерпретироваться и применяться с учетом преамбулы Конституции, ибо именно в ней содержится универсальный социально-политический, нравственный и юридический критерий адекватности правоприменения в стране.

Существенную роль преамбула может сыграть также в последующей трансформации (превращении, актуализации) Конституции применительно к потребностям общественного прогресса или нуждам правового регулирования. Речь идет, во-первых, об общих принципах права, которые оказывают непосредственно регулирующее воздействие на взаимоотношения Республики (государства) и личности в сфере как частноправовых, так и публично-правовых отношений и не могут не учитываться в процессе правоприменения; во-вторых, об изменении Конституции без изменения ее текста, т.е. её адаптации к изменившимся социальным условиям, критерием легитимности которой может служить преамбула Карачаево-Черкесской Республики.

Таким образом, преамбула Конституции КЧР имеет существенное значение в социальном, политическом, идеологическом и собственно юридическом отношениях, как и преамбула Конституции РФ, о чем свидетельствуют около 50 ссылок в решениях Конституционного Суда РФ на ее различные положения (аргументация вырабатываемой Судом правовой позиции, предопределяющей его конечные выводы, интерпретация последующих положений самой Конституции, конституционное истолкование федеральных законов и законов субъектов Федерации, выявление общих принципов права и т.п.). Именно в ней указаны истоки конституционного правотворчества, в основе которого - юридический догмат воли многонационального народа Карачаево-Черкесской Республики и, в целом, Российской Федерации.

Преамбула декларирует цели, во имя которых принята Конституция и которым должна служить Республика (государство), юридические и нравственные основания и ценностные ориентиры её деятельности.

Итогом всего вышесказанного может служить то обстоятельство, что неоспоримым фактом является юридическая сила, роль, значение любого вступившего в законную силу нормативного акта, который, в свою очередь, как правило, характеризуется целостностью и статичностью наличествующей структуры. Исключением не является и Конституция. Так же, с учётом вышеизложенных аргументов в пользу рассмотрения преамбулы Конституции, в частности Карачаево-Черкесской Республики, как юридически значимой составляющей Основного Закона Карачаево-Черкесии, следует признать основополагающую роль преамбулы Конституции.

Приложение № 1

Преамбула Конституции Карачаево-Черкесской Республики

Мы, депутаты Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики, осознавая свою ответственность перед народами многонациональной Карачаево-Черкесской Республики, объединившей в ходе исторического развития единой судьбой абазин, карачаевцев, ногайцев, русских, черкесов и граждан других национальностей, в единую Республику, признавая Республику неотъемлемой частью Российской Федерации и её многонационального народа, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, исходя из высокой ответственности перед нынешним и будущими поколениями, уважая права и законные интересы каждого народа, заботясь о сохранении и самобытном развитии всех народов, проживающих на территории Карачаево-Черкесии и стремясь обеспечить их благополучие и процветание, а также, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, принимаем Конституцию Карачаево-Черкесской Республики.

Приложение № 2

Преамбула Конституции Российской Федерации

Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединённые общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем Конституцию Российской Федерации.