

УДК 342.4

ЮРИДИЧЕСКИЕ ОБЯЗАННОСТИ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИИ

В. П. Щенников, Н. В. Анциферов

LEGAL OBLIGATION IN THE CONSTITUTION

V. P. Shchennikov, N. V. Antsiferov

Статья посвящена вопросу юридических обязанностей в системе конституции. При этом юридическая обязанность является ключевой категорией для любой отрасли права. Юридические обязанности именно конституционного характера имеют особое социально-правовое значение, учитывая фундаментальный характер положений конституции. В статье рассмотрены вопросы закрепления юридических обязанностей в конституции на примере исторического материала и действующего российского Основного закона, выявлены виды юридических обязанностей, характерные для конституционного регулирования.

This study examines legal responsibilities in the constitution. Legal obligation is the key category of any branch of law. Legal duties of constitutional nature are of particular socio-legal significance, given the fundamental nature of the provisions of the constitution. The paper deals with securing legal duties in the constitution as an example of historical material and the current Russian Basic Law, the authors identify the types of legal obligations that are typical of constitutional regulation.

Ключевые слова: юридическая обязанность, конституция, конституционная обязанность.

Keywords: legal obligation, constitution, constitutional responsibilities.

Юридическая обязанность, представляя собой меру должного поведения, является необходимым элементом механизма правового регулирования. «Обязанности являются необходимым элементом взаимодействия государства, общества и личности, без них невозможны ни сбалансированная правовая система, ни эффективное правовое регулирование, ни четкий правопорядок, ни должный уровень законности, ни другие проявления состояний общественной жизни. Они – неперемное условие нормального функционирования институтов демократии, управления производственными процессами, поддержания устойчивости и стабильности в обществе» [10, с. 8].

С учетом изложенного очевидно, что юридическая обязанность является ключевой категорией любой отрасли права. Конституционное право, естественно, не является исключением. Более того, широта его предмета, круг субъектов, место в системе правового регулирования определяют особенное социально-правовое значение таких (конституционных) обязанностей, что сочетается с их многообразием, специфической закрепления и реализации.

В связи с этим неудивительно, что закрепление юридических обязанностей на конституционном уровне характерно как для современного этапа развития общества, так и имело место в актах предыдущих периодов конституционно-правового и социального развития. Обязанности содержались уже в первых конституционных текстах. Однако в процессе конституционно-правового развития объем закрепляемых юридических обязанностей и подробность их регламентации существенно возросли. Это обусловлено в значительной степени преодолением понимания конституции как средства ограничения произвола власти, расширением функций конституции, усилением её общесоциального, регулирующего назначения. Анализ конституционных текстов различных эпох позволяет выявить определённую эволюцию в практике закрепления юридических обязанностей.

Конституции первой волны содержали ограниченный объём юридических обязанностей, которые в основном соотносились с необходимостью ограничения государства по отношению к личности, либо регламентацией соотношения полномочий различных субъектов публичной власти.

Так, Конституция США 1787 г. изначально содержала прямые указания на ряд пассивных обязанностей в отношении деятельности властей, в первую очередь Конгресса, посредством запрета на принятие биллей об опале или законов *ex post facto*, установление подушных податей или иных прямых налогов иначе как в соответствии с переписью или исчислением населения, обложение налогом или пошлиной товаров, вывозимых из любого штата и др. Ряд пассивных обязанностей был установлен в отношении деятельности штатов. К таковым относится запрет заключать какой-либо договор, вступать в союз или конфедерацию, выдавать удостоверения на каперство и репрессалии, чеканить монету, выпускать кредитные билеты, уплачивать долги чем-либо, кроме золотой или серебряной монеты, принимать билли об опале, законы *ex post facto* или законы, нарушающие договорные обязательства, либо жаловать дворянские титулы и пр. Применительно к деятельности судов Конституцией установлено, что «Никто не может быть осужден за государственную измену, кроме как на основании показаний двух свидетелей об одном и том же очевидном деянии или же собственного признания на открытом заседании суда». Конституция США не ограничивалась установлением пассивных обязанностей (хотя такая форма обязанностей являлась преобладающей). Так, раздел 4 статьи IV предусматривает активную обязанность, выражающуюся в том, что «Соединённые Штаты гарантируют каждому штату в настоящем Союзе республиканскую форму правления и защищают каждый из них от вторжения, а по ходатайству законодательного собрания или исполнительной власти (когда законодательное собрание не может быть созвано) и от внутреннего насилия». Предусматривает

Конституция США и обязанности конкретных лиц, являющихся членами представительных органов, должностных лиц исполнительных и судебных органов, устанавливая, что они, давая присягу или торжественное обещание, обязуются поддерживать Конституцию (статья VI) [2].

Конституция Франции 1791 г., имеющая большой объём и детализацию регулирования деятельности субъектов публичной власти, предусматривает более подробный каталог в целом более конкретных конституционных обязанностей, относящихся к деятельности органов публичной власти. В частности, к таким обязанностям относится обязанность сделать выбор между занимаемой должностью и депутатским полномочием в случае избрания (пункт 4 Отдела III Главы первой); обязанность министра ежегодно представлять законодательному корпусу в начале его сессии смету расходов по своему ведомству, давать отчёт о расходовании ассигнованных по этому ведомству сумм и предупреждать злоупотребления, могущие возникнуть в различных отраслях подведомственного ему управления (пункт 7 раздела IV Главы второй); обязанность исполнительной власти сообщать законы частям управления и судам, удостоверить это сообщение и ставить о них в известность законодательный корпус (пункт 1 Отдела V Главы четвёртой). Содержит рассматриваемая французская конституция и значительное число пассивных конституционных обязанностей. К таковым относится, в частности, запрет гражданам появляться и подавать голос в собрании, если он вооружён (пункт 2 Отдела IV Главы первой); недопустимость исполнения приказа короля, если он не подписан им и не скреплён министром или распорядителем кредитов соответствующего ведомства (пункт 4 Отдела IV Главы второй); запрет исполнительной власти допускать прохода или размещения каких-либо линейных войск на расстоянии трёх тысяч туазов от законодательного корпуса помимо его требования или без его разрешения (пункт 5 Отдела I Главы третьей); запрет избирателям на выдачу наказов представителям, избранным по департаментам (пункт 7 отдела III главы первой) [3].

В целом юридические обязанности, предусмотренные в конституциях первой волны, ориентированы на институты публичной власти, выступающие в качестве субъектов соответствующих обязанностей.

Дальнейшее конституционное развитие характеризовалось расширением предмета конституционного регулирования за счёт включения в него новых категорий общественных отношений, изменения правового статуса личности, в том числе за счёт появления на конституционном уровне социально-экономических прав, отнесения к кругу субъектов правового регулирования общественных объединений. В то же время конституционные тексты до XX века в целом соответствовали логике первых конституций по вопросу о закреплении конституционных обязанностей.

Личность (человек и гражданин) как субъект конституционных обязанностей утвердилась в конституциях современного этапа конституционно-правового развития. Более того, многие конституции стали содержать категорию обязанностей личности в наименованиях крупных структурных элементов конституций (частей, глав). «XX в. утвердил в общественном

развитии постулат о том, что ... обязанности вытекают из факта социального бытия человека и в единстве с правами образуют ныне универсальный принцип демократической организации общественной жизни. Об этом свидетельствует и конституционная практика ряда современных государств, причем не только молодой демократии (Азербайджан, Болгария, Венгрия и др.), но и государств, которые имеют давние демократические традиции. Так, ч. 1 Конституции Италии 1947 г. называется «Права и обязанности граждан», гл. III действующей Конституции Японии – «Права и обязанности народа», ч. 1 Конституции Испании 1978 г. – «Об основных правах и обязанностях» [11, с. 144 – 145].

Существенный интерес имеет практика конституционного закрепления юридических обязанностей в советский период развития нашей страны.

Конституция РСФСР 1918 г. не содержит развитого каталога юридических обязанностей. В то же время нельзя не отметить прямо предусмотренную обязанность граждан трудиться (Статья 18 Конституции), а также всеобщую воинскую повинность (Статья 19 Конституции). Иные, в целом немногочисленные предусмотренные данной конституцией обязанности, имеют отношение к деятельности органов публичной власти, носят пассивный или неявно выраженный характер. Так, в соответствии со статьей 83 Конституции «Ни один расход из средств государственного казначейства не может быть произведен без установления на него кредита в росписи государственных доходов и расходов или путем издания особого постановления центральной власти». Согласно статье 39 «О всех своих постановлениях и решениях Совет Народных Комиссаров немедленно сообщает Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету Советов» [4].

Конституция СССР 1924 г. в целом сохранила подход республиканской конституции 1918 г. в отношении правового закрепления юридических обязанностей в том смысле, что не предусматривала обширного их каталога. К числу предусмотренных данной конституцией обязанностей может быть отнесена общая обязанность соблюдать все декреты, постановления и распоряжения, издаваемые Центральным Исполнительным Комитетом. Конституция в принципе «не содержала общефедерального стандарта прав и обязанностей граждан». Применительно к положениям Глав первой и второй определение конституционно-правового статуса личности относилось к ведению союзных республик [5]. Если обратиться к Конституции РСФСР 1925 г., то аналогично Конституции РСФСР 1918 г. она закрепляет обязанность трудиться и воинскую повинность [6].

Конституция СССР 1936 г. существенно отличается в вопросе закрепления юридических обязанностей от ранее действовавших Основных законов. Новая конституция предусмотрела специальную главу «Основные права и обязанности», содержащую достаточно широкий каталог основных обязанностей граждан. Наряду с ранее закреплявшейся на конституционном уровне обязанности трудиться (статья 12 Конституции), в Конституции были предусмотрены обязанности соблюдать Конституцию СССР, исполнять законы, блюсти дисциплину труда, честно относиться

к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития; беречь и укреплять общественную, социалистическую собственность; всеобщая воинская обязанность; обязанность по защите Отечества. Применительно к обязанностям, субъектами которых являются институты публичной власти, статьей 51 предусмотрена обязанность всех учреждений и должностных лиц выполнять требования следственных и ревизионных комиссий Верховного Совета СССР по любому вопросу, предоставлять им необходимые материалы и документы. Статьей 52 установлена пассивная обязанность соответствующих органов и должностных лиц не привлекать к судебной ответственности депутатов Верховного Совета СССР без согласия Верховного Совета СССР, а в период между сессиями Верховного Совета СССР – без согласия Президиума Верховного Совета СССР [7].

В Конституции СССР 1977 г. нашло отражение дальнейшее развитие конституционно-правовой регламентации юридических обязанностей. Каталог обязанностей личности расширился, а регламентация обязанностей стала более подробной. Глава 7 «Основные права, свободы и обязанности граждан СССР» стала более объёмной по отношению к аналогичной главе Конституции 1936 г. Наряду с изменением ряда акцентов и формулировок в отношении обязанностей (в ряде случаев использован термин «долг»), закреплённых и в ранее действовавшей конституции, новый Основной закон закрепил и ряд новых – уважать национальное достоинство других граждан, укреплять дружбу наций и народностей Советского многонационального государства; уважать права и законные интересы других лиц, быть непримиримым к антиобщественным поступкам, всемерно содействовать охране общественного порядка; заботиться о воспитании детей, готовить их к общественно полезному труду, растить достойными членами социалистического общества; заботиться о родителях и оказывать им помощь; беречь природу, охранять её богатства; заботиться о сохранении исторических памятников и других культурных ценностей; содействовать развитию дружбы и сотрудничества с народами других стран, поддержанию и укреплению всеобщего мира. Кроме того, Конституцией была предусмотрена пассивная обязанность, выраженная формулой «Никто не вправе использовать социалистическую собственность в целях личной наживы и в других корыстных целях». Кроме того, Конституция 1977 г. закрепляла ряд общих обязанностей и обязанностей, субъектом которой являются институты публичной власти, общественные объединения. Так, статьей 4 было предусмотрено, что Советское государство, все его органы обеспечивают охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан, а государственные и общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию СССР и советские законы. А согласно статье 12 Конституции «Колхозы, как и другие землепользователи, обязаны эффективно использовать землю, бережно относиться к ней, повышать её плодородие». В целом рассматриваемая конституция содержала также множество в общем плане сформулированных положений, которые могут быть квалифицированы как отражающие обязанности государства, в том числе по способствованию усилению социальной однородности общества; по заботе об улучшении усло-

вий и охране труда; обеспечения безопасности и обороноспособности страны и пр. [8].

Для действующих в настоящее время конституций (конституционной практики) характерно прямое закрепление широкого круга юридических обязанностей различных субъектов. Сущность современного конституционно-правового регулирования, соотносящаяся со свойствами конституции как таковой, в значительной степени определяет специфику конституционных обязанностей, сферу (потенциал) их правового охвата. Являясь основным законом, конституция – «главный источник национального права, ядро всей правовой системы... конституция предусматривает сферы общественных отношений, подлежащие правовому регулированию» [9, с. 63]. Применительно к этому, конституционное право как правовая «отрасль отраслей» содержит правовые установления, относящиеся в той или иной степени ко всем сферам правового регулирования, и, соответственно может предусматривать юридические обязанности столь же широкого охвата. Верховенство как свойство конституции предопределяет особое значение конституционных обязанностей для реализации права, их формально-юридический приоритет по отношению к подконституционным нормам. А ориентационное значение конституции, ее стабильность определяет и социально-правовую базисность конституционных обязанностей.

Правовой демократический социальный характер российского государства ориентирует в отношении круга и характера конституционных обязанностей, раскрытию объёма которых способствует их классификация по ряду оснований.

Сущность конституционных обязанностей во многом определяется субъектом, на который данная обязанность возложена, поэтому в первую очередь полагаем необходимым классифицировать конституционные обязанности по соответствующему основанию. По субъекту конституционных обязанностей можно выделить общие обязанности, обязанности человека и гражданина, обязанности субъектов публичной власти.

К общим обязанностям относятся те из них, которые носят универсальный характер и распространяются на всех социальных субъектов, независимо от относимости к институтам публичной власти. К таковым относятся, прежде всего, обязанности по исполнению действующих нормативных правовых актов. Так, ч. 2 ст. 15 Конституции РФ предусмотрена обязанность соблюдать Конституцию и законы, ч. 2 ст. 90 – обязанность исполнять указы и распоряжения Президента РФ, а ч. 2 ст. 115 – постановления и распоряжения Правительства РФ [1].

Конституция РФ содержит достаточно обширный каталог обязанностей человека и гражданина, который включает обязанности уплачивать законно установленные налоги и сборы, сохранять природу и окружающую среду, беречь памятники истории и культуры и др. Необходимо отметить, что круг обязанностей данного каталога зачастую отождествляется с понятием конституционных обязанностей в целом (с чем, впрочем, нельзя согласиться).

Правовое демократическое государство является носителем обязанностей, вытекающих из правовой природы соответствующего государства как института осуществления народного суверенитета. Примени-

тельно к этому Конституция РФ закрепляет обязанность государства как такового. В частности, в статье 2 Конституции РФ установлено, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». В то же время, как обоснованно отмечает Б. С. Эбзеев, «...трансформация обязанностей государства связана с особенностями конституционного регулирования общественных отношений, имеющего по крайней мере два уровня. Конституционные нормы имеют своим адресатом не только граждан – носителей прав и обязанностей, но и народ, государство в целом, государственные органы и общественные организации, должностных лиц, которые, как и участники всяких правоотношений, также обладают взаимными правами и обязанностями. Это особые, общерегулятивные правоотношения. Они носят общий характер и обуславливают характер обязанностей и прав их субъектов и устанавливают правовые состояния последних. Однако в процессе последующего конституционного и отраслевого регулирования обязанности государства и его органов конкретизируются и выступают уже в качестве обязанностей органов государства и местного самоуправления и их должностных лиц, ибо непременное условие такого регулирования – персонализация юридической ответственности; без такой персонализации проблема обязанностей государства имеет только морально-политическое значение, поскольку им якобы не противостоят права соответствующих субъектов» [11, с. 96 – 97]. Уже Конституция содержит положения, развивающие общие обязанности государства, определяя, хотя и в общем плане, субъектов и механизмы реализации таких обязанностей.

Нужно учитывать, что существенную социально-правовую роль играют не только конституционные обязанности в отношении «личность (отдельные субъекты общества) – публичная власть», но и «внутренние», организационные конституционные обязанности, в том числе в рамках отношений субъектов публичной власти между собой. Указанные обязанности непосредственно соотносятся с механизмом организации публичной власти, эффективностью ее функционирования, в том числе в вопросе обеспечения реализации конституционных обязанностей государства перед личностью. В то же время такие обязанности сформулированы в Конституции РФ в основном непрямым образом посредством установления полномочий, механизмов реализации и оценки деятельности субъектов публичной власти. Однако, подобная форма закрепления конституционных обязанностей не свидетельствует о несущественной роли либо ограниченности применения данной группы обязанностей, а

лишь обращает внимание на их особенности в системе конституционного права.

Важным для понимания объема конституционных обязанностей является их классификация по характеру исполнения. В данном случае могут быть выделены активные и пассивные обязанности. К активным обязанностям относятся те, исполнение которых предполагает совершение тех или иных действий. К пассивным – исполнение которых осуществляется несвершением запрещенных законом действий, форм поведения. К группе активных конституционных обязанностей относятся, в частности, обязанности по уплате законно установленных налогов и сборов; обязанность публичных органов обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы; обязанность Правительства РФ по представлению Государственной Думе РФ ежегодных отчетов о результатах своей деятельности. К пассивным конституционным обязанностям могут быть отнесены, в частности, обязанности не осуществлять экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию; не подвергать никого пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. В контексте активных и пассивных обязанностей уместно говорить о комплексных обязанностях, включающих активные и пассивные элементы. В частности, предусмотренная ст. 2 Конституции обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина включает необходимость как активной деятельности по формированию соответствующих механизмов, так и обязанность по недопущению нарушения прав и свобод в деятельности самого государства.

По источнику установления конституционные обязанности обоснованно подразделить на обязанности, предусмотренные Конституцией и обязанности, установленные подконституционными актами. Зачастую, конституционные обязанности, предусмотренные подконституционными актами, непосредственно развивают обязанности, предусмотренные Конституцией. Однако, в ряде случаев такие обязанности не могут быть непосредственно соотнесены с конкретной обязанностью, вытекающей из Конституции РФ (характерные примеры – обязанности в сфере избирательного права, в рамках правового регулирования деятельности органов государственной власти и местного самоуправления).

В целом юридические обязанности в системе конституции вызывают существенный интерес, так как являются одним из важных инструментов, обеспечивающих реальное действие Конституции и конституционного права в целом.

Литература

1. Конституция Российской Федерации // РГ. № 237. 25.12.1993.
2. Конституция США. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm> (дата обращения: 01.01.2015).
3. Конституция Франции. 3 сентября 1791 г. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1791.htm>. (дата обращения: 02.05.2014).
4. Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm> (дата обращения: 03.05.2014).

5. Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. Принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 года и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 года. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1924.htm> (дата обращения: 03.05.2014).

6. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.). Режим доступа: http://base.-garant.ru/185477/1/#block_11100

7. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических республик. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm>

8. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm> (дата обращения: 03.05.2014).

9. Сравнительное конституционное право: учебное пособие / отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Междунар. отношения, 2002. 448 с.

10. Хохлова Е. М. Субъективное право и юридическая обязанность в механизме правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. 169 с.

11. Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2007. 384 с.

Информация об авторах:

Щенников Владимир Петрович – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии КемГУ, olga_n@kemsu.ru.

Vladimir P. Shchennikov – Doctor of Philosophy, Professor, Head of the Department of Philosophy Kemerovo State University.

Анциферов Николай Викторович – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права РУДН, Москва, nvanciferov@yandex.ru.

Nikolay V. Antsiferov – Candidate of juridical sciences, the senior instructor of the department of constitutional and municipal right IS ORE, Moscow.

Статья поступила в редколлегию 19.01.2015 г.