

Диспозитивность в конституционном праве Российской Федерации

Таева Наталья Евгеньевна

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

В последнее время в юридической науке все более распространенной становится точка зрения, согласно которой не существует «чисто» публичных или «чисто» частноправовых отраслей¹. Любая отрасль, так или иначе, включает в себя момент диспозитивности, присущий отраслям частным и момент императивности, характерный для отраслей публичных. Так, С.А. Франк по этому поводу пишет, что всякое право есть начало «публично-частное»; «как все гражданские права и отношения должны иметь государственный смысл и государственное оправдание, вкладываться в высшие общие цели планомерного общественного строительства, так, с другой стороны, и планомерная государственная организация общества должна не деспотически властвовать над ним, подавляя и угнетая свободную активность его членов, а строиться на основе обеспеченной правом системы частных сфер влияний»².

Диспозитивность традиционно означает наличие у участников правоотношения известной степени свободы волеизъявления относительно своих прав и обязанностей в пределах, предусмотренных соответствующими нормами права. Таким образом, главное в характеристике диспозитивности – та или иная степень свободы волеизъявления субъекта. Это общий признак. Однако, безусловно, понимание сущности диспозитивности в конституционном праве должно отличаться от понимания ее в праве гражданском. С точки зрения цивилистов, диспозитивность как черта гражданско-правового метода регулирования означает возможность

¹ Поляков А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. – СПб., 2004. С. 740.

² Франк С.Л. Духовные основы общества. С. 432–433. Цит. по: Поляков А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. – СПб., 2004. С. 740.

субъектов гражданского права по своему усмотрению приобретать субъективные гражданские права и обязанности, выбирать конкретный способ их приобретения, определять в известных пределах их содержание, осуществлять их, распоряжаться ими, регулировать по своему усмотрению в установленных рамках содержание правоотношений, прибегать или не прибегать к мерам защиты нарушенного права и т. д.³ Следовательно, диспозитивность в цивилистике не сводится лишь к возможности усмотрения в части осуществления или неосуществления субъективного права⁴, а понимается значительно шире. Диспозитивные нормы, пишет В.Ф. Яковлев, устанавливают вариант регулируемого поведения и в то же время оставляют за сторонами возможность выбора иного варианта⁵. Возможность выбора варианта поведения в цивилистике проявляется, прежде всего, в возможности сторонам договора установить иное правило, чем предусмотрено в норме.

В то же время в такой публичной отрасли как конституционное право диспозитивность следует рассматривать в более узком значении. Здесь можно говорить о свободе усмотрения, о вариантности поведения субъектов права. Однако субъекты не могут своим договором устанавливать иное правило, чем предусмотрено в норме права⁶. Диспозитивность в конституционном праве, на наш взгляд, проявляется в следующем:

1. Субъекты права могут вступать в конституционные правоотношения по своей воле, а не только по воле государства. Примерами в данном случае являются – участие граждан в выборах, членство в политических партиях, в иных общественных объединениях, участие в публичных мероприятиях (митингах, шествиях, демонстрациях и пикетированиях), участие в реализации гражданских инициатив. Так, если избирательные правоотношения возникают по воле государства, то конкретное лицо становится участником этих отношений по своей воле, например, когда выдви-

³ Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования. – М., 2006. С. 113–114.

⁴ Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 114.

⁵ Яковлев В.Ф. Указ. соч. С. 115.

⁶ Конечно, договорные отношения присутствуют в конституционном праве России. Так, возможно заключение договоров о разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации; договоров о разграничении полномочий между отдельными субъектами Российской Федерации; договоров между муниципальными образованиями. Все это – договоры между публичными субъектами и могут заключаться только в рамках, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

гает свою кандидатуру в качестве кандидата на выборах в органы власти или реализует свое субъективное конституционное право – право избирать (может голосовать и не голосовать). Согласно ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» «участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению».

Раскрывая данный тезис, необходимо отметить, что спорной является сама возможность лица воспользоваться или отказаться от реализации конституционного права, в особенности, если речь идет о правах личных, имеющих естественное происхождение. Ответ на этот вопрос, думается, не столь однозначен и может вызывать различные мнения. Естественное происхождение права (права на жизнь, личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, свободу передвижения и др.) не позволяет нам говорить о том, что субъект по своему усмотрению приобретает его либо может выбрать способ такого приобретения. Содержание личных прав также имеет естественное происхождение. Однако, объем их зачастую определяется государством в конституции и других правовых актах. Так, объем права на свободу передвижения может различаться в разных странах в зависимости от тех ограничений, которые установило государство. Следовательно, диспозитивность проявляется в возможности распоряжаться личным правом по своему усмотрению. Такое распоряжение означает, прежде всего, отказ от данного права. Например, отказ от права на жизнь возможен там, где легализована эвтаназия; возможен добровольный отказ от права на охрану государством достоинства личности, например, когда лицо дает согласие на проведение в отношении него медицинского эксперимента; возможен добровольный отказ от права на неприкосновенность частной жизни и т. п.

II. *Субъекты могут своими действиями (без ведома государства), прекращать либо изменять конституционные правоотношения.* Примером, иллюстрирующим названное положение, может являться содержание конституционного права граждан на объединение, которое в соответствии со ст. 3 ФЗ «Об общественных объ-

единениях» включает в себя «право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений». Причем, согласно закону «Об общественных объединениях» государственная регистрация не является обязательной при создании объединения (за исключением некоторых. Например, политических партий). Это означает, что созданное общественное объединение, которое не было зарегистрировано, может в любой момент прекратить свою деятельность. Гражданин – участник общественного объединения может в любой момент выйти из общественного объединения или стать участником (членом) иного общественного объединения. То есть по своей воле – прекратить или изменить правоотношение.

III. Как правило, в конституционных правоотношениях стороны подчинены, зависимы. Однако, здесь могут возникать и правоотношения, основанные на равноправии сторон. Так, Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» предусмотрена возможность заключения соглашения между политической партией и общественным объединением, по которому члены общественных объединений могут включаться в партийный список на выборах. В данном соглашении также предусматривается порядок, в соответствии с которым общественное объединение или его структурные подразделения предлагают кандидатуры для включения в список кандидатов, и указывается срок действия соглашения.

IV. Инициатива защиты прав может исходить от граждан. Для публичных отраслей характерно, что защита прав и свобод личности исходит от государства. Так, если государственным органом стало известно о совершенном преступлении, то инициативы потерпевшего гражданина для защиты его прав не требуется. Правоохранительные органы возбудят уголовное дело и начнут расследование. В конституционном праве России, несмотря на то, что оно относится к публичным отраслям, инициатива защиты прав может исходить от граждан. Например, при обращении гражданина в Конституционный Суд Российской Федерации, к Уполномоченному по правам человека в РФ.

V. Наряду с разрешительным (запрещено все, что специально не разрешено) может использоваться общедозволительный (разрешено все, что специально не запрещено) тип правового регулирования. Так, норма ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Отдельные запрещающие нормы имеются для разных видов общественных объединений. Например, запрещено создавать политическую партию по признакам профессиональной, расовой, национальной и религиозной принадлежности (ч. 3 ст. 9 ФЗ от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»). Создание же иных общественных объединений в случаях соблюдения указанных запретов – дозволяется.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что диспозитивность регулирования, предоставление свободы усмотрения субъектам публично-правовых отношений в конституционном праве России, проявляется, прежде всего, при регулировании конституционно-правового статуса личности, а также при регулировании статуса институтов гражданского общества и различных гражданских инициатив. В настоящее время одной из тенденций развития конституционного права России является то, что в данной отрасли в качестве метода правового регулирования все больше используется диспозитивное регулирование. Причем, на наш взгляд, усиление такой диспозитивной составляющей, должно стимулировать развитие институтов гражданского общества.

Вместе с тем, существует и проблема некоторого недостатка в диспозитивных нормах, недостаточного предоставления субъектам конституционного права известной доли свободы усмотрения. Чрезмерное государственное регулирование сохраняется при закреплении статуса политических партий. Это проявляется, к примеру, в том, что политические партии обязаны участвовать в выборах. Если не участвуют в течение 7 лет подряд – подлежат ликвидации по решению Верховного Суда РФ. В ФЗ от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» урегулированы вопросы внутренней структуры партий, вплоть до обязательной ротации ее руководителей и избрания руководящих органов не реже, чем 1 раз в 5 лет. Нормативно закреплён порядок принятия партиями решений на своих

съездах. Представляется, что все перечисленные вопросы партия вправе урегулировать в своем уставе и здесь ей необходимо предоставить свободу усмотрения.

Императивные требования, являющиеся с нашей точки зрения излишними и чрезмерными, установлены, например, по отношению к религиозным объединениям, которые в соответствии с Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» для того, чтобы быть зарегистрированными в качестве юридических лиц должны подтвердить свое существование на конкретной территории не менее 15 лет.

Не так давно в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» появилось понятие некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента. Под некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, в данном законе понимается российская некоммерческая организация, которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников и которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации. К таким организациям государство предъявляет особые требования: она должна быть зарегистрирована в органах юстиции в качестве иностранного агента (при этом Министерством юстиции РФ ведется специальный реестр такого рода организаций); все свои издания и публикации в СМИ данная организация должна сопровождать указанием на то, что выполняет функции иностранного агента; финансовая отчетность такой организации подлежит обязательному аудиту и другие требования. Следует отметить, что сам факт включения в закон, регулирующий статус институтов гражданского общества, такого понятия как «некоммерческая организация – иностранный агент» являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. При этом Суд в Постановлении от 8 апреля 2014 г. подтвердил ее конституционность. Думается, что такие императивные требования не способствуют развитию институтов гражданского общества в России,

а наоборот сдерживают их, так как устанавливают жесткие рамки их деятельности.

Подводя итоги сказанному, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, свойство диспозитивности является общеправовым и характерно как для публичных, так и для частных отраслей права. Однако, в конституционном праве в силу специфики этой отрасли диспозитивность следует рассматривать более узко, чем в частных отраслях права.

Во-вторых, на современном этапе ставится задача развития гражданского общества и все более востребованным становится диспозитивное регулирование именно в конституционном праве.

В-третьих, сохраняются проблемы, которые требуют совершенствования норм конституционного права в направлении усиления диспозитивной составляющей.