

УДК 342.3

Комарова Валентина Викторовна,

доктор юридических наук, профессор,

заведующая кафедрой конституционного и муниципального права

Московского государственного юридического университета

им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ: НЕКОТОРЫЕ ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Основная направленность конституционной реформы очевидна: обеспечение устойчивого развития государства и общества. Конституционные поправки дают возможность создания механизмов определения ценностей в системе государственного и муниципального управления для изменения направленности функционирования публичной власти. Одна из ведущих ролей принадлежит изменившейся «конституционной методологии» как объединения двух самостоятельных юридических конструкций: универсальных, имеющих значение для права в целом, и отраслевых, имеющих значение для конкретной отрасли права.

Ключевые слова: государство, Конституция, методология, поправки, реформы, конституционные, отраслевые,

Принятие конституционных поправок 2020 г. обусловлено современными глобальными вызовами и изменившейся общественно-политической ситуацией в России.

Целевая установка конституционной реформы не является абсолютной, но основная ее направленность, несмотря на название Закона о поправке от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», очевидна: обеспечение устойчивого развития государства и общества.

Принятие поправок стало закономерным продолжением правовой эволюции России, отражающей преемственность ее конституци-

онного развития и использовавшей уже имеющиеся в правовой действительности предпосылки, созданные Конституционным Судом РФ, законодательством закрепленные явления, инструменты и механизмы, направленные на переустройство органов власти. Некоторые правовые явления, возведенные в конституционный ранг, до конституционных поправок 2020 г. существовали в правовой действительности России на федеральном уровне, закреплялись в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации. В связи с этим термин «новеллы» применяется автором в связи с появлением новых норм именно на конституционном уровне, а не в правовой действительности страны.

На функционирование системы публичной власти оказывает сущностное влияние политико-правовое и социально-экономическое содержание преобразований, характерное для конституционной реформы [1]. Оно, по нашему мнению, проявляется в конституционном закреплении собственной социокультурной, национальной и конституционной, государственной и гражданской идентичности, ее приоритете, которые в совокупности сформировали новую черту Конституции РФ – самобытность ее модели, учитывающую ценности существующей социальной системы. Очевидна взаимосвязь общероссийской культурной идентичности и конституционной идентичности государства – признанной и принятой обществом конституционной модели, имеющей специфику национального развития и правовые особенности.

Новой чертой Конституции РФ, влияющей на функционирование публичной власти, стала ее социально-ценностная ориентация, направленная на сохранение, закрепление и развитие конституционных ценностей. Сущностные изменения их содержания, расширение состава, безусловно, влекут трансформацию форм их реализации, как следствие – системы власти и ее наполнения, порядка формирования и функционирования элементов системы, которые должны коррелировать и соответствовать изменившемуся содержанию Конституции России.

Фактически заложена основа изменения стратегии развития целых отраслей законодательства, а не только масштабная реформа действующего отраслевого законодательства.

Реализация новелл Конституции РФ, по нашему мнению, должна использовать не только существующие правовые механизмы реализации норм, но и интеллектуальное переосмысление, наполнение, казалось бы, уже бесспорных в науке конституционного права России дефиниций обновленным содержанием. Актуальные ныне вопросы, связанные с поправками к Конституции РФ 2020 г., в науке конституционного права сегодня требуют уже не обсуждения сути, что, несомненно, тоже значимо, а внимания к научному обеспечению и предложений по разработке механизмов реализации конституционных новелл. Во главе этого процесса, по глубокому убеждению автора, должна быть система конституционных ценностей, принятая народом на конституционном референдуме 1993 г. и поддержанная на всероссийском голосовании в 2020 г.

По сути, ценности, закрепленные в Конституции РФ, являются ориентиром для правового закрепления целей, задач, стоящих перед государством, и конкретного правового регулирования и выступают критерием сбалансированности различных интересов; конституционные ценности образуют системное единство [2].

Трансформация и расширение конституционных ценностей (конституционных основ идеологической политики государства) позволяют особо выделить конституционные новеллы в сфере взаимного доверия государства и общества (ст. 75). По мнению автора, традиционная ценность и сегодня закреплена конституционно, ведь именно она, власть, ее система, порядок формирования и полномочия учреждены принятой на всенародном голосовании Конституцией РФ. Несмотря на это, кризис доверия власти в современной России очевиден и требует не только научного осмысления причин, но и стратегии преодоления его. Доверие власти издавна рассматривалось как источник ее легитимности и авторитета. Конституционные поправки дают возможность менеджмента публичных ценностей, создания механизмов определения публичных ценностей в системе государственного и муниципального управления как основы для изменения направленности функционирования публичной власти.

Солидарность поколений, по глубокому убеждению автора, также должна стать чем-то большим, чем просто принципом по-

строения пенсионной системы, а «преемственность» должна иметь место не только «в развитии российского государства».

Экономическая, политическая и социальная солидарность, преемственность поколений, исторически сложившееся государственное единство (ст. 67.1) – основа гражданского мира и согласия в стране (ст. 80). Взаимное доверие государства и общества целесообразно рассматривать в системном единстве с указанными новеллами.

Системность восприятия обусловлена единством целей и взаимообусловленностью в их достижении: различные виды солидарности (экономическая, политическая и социальная солидарность, солидарность поколений) обеспечивают взаимное доверие в обществе между его членами, обществом и государством, гражданами и органами публичной власти.

Отметим изменившееся наполнение конституционного термина «доверие». Во-первых, закрепление термина на ином уровне, между иными субъектами, а не между органами государственной власти (как это было до реформы) и между государством и обществом.

Во-вторых, наполнение иной сущностью. «Доверие» теперь выступает как цель, тогда как в предыдущем конституционном закреплении это была основа для досрочного прекращения полномочий, собственно элемент правового статуса должностного лица и органа. При этом поставлены на один уровень устойчивый экономический рост страны, повышение благосостояния граждан и взаимное доверие государства и общества, что свидетельствует о равновеликости целей в современный период развития нашего государства.

В-третьих, указаны формы и механизмы достижения цели – гарантированность защиты достоинства граждан, гарантированность уважения человека труда, обеспечение сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.

Закрепление на конституционном уровне порядка создания дополнительных механизмов для достижения указанной цели может быть расценено как создание дополнительных гарантий демократичности государственности в Российской Федерации, возврат доверия граждан к закону и действиям государства, к публичной власти.

От доверия граждан к публичной власти зависит поддержка реформ, как следствие – эффективность деятельности органов власти. Законодатель установил некоторые механизмы участия граждан и институтов гражданского общества в работе публичной власти, что, безусловно, положительно влияет на восстановление и укрепление доверия общества к власти [3]. Доверие граждан к публичной власти во многом зависит от профессионализма, компетенции, морально-этических, деловых и нравственных качеств, высокой управленческой культуры руководителей, служащих и депутатов представительных органов. Доверие, по нашему мнению, основывается на духовно-нравственных основах народного представительства (в широком смысле). Часть конституционных поправок отчасти направлена на создание правовых механизмов в обозначенной сфере.

В совокупности названные и некоторые иные нормы Конституции РФ расцениваются автором не только как расширение видového многообразия конституционных ценностей, но и как конституционализация духовно-гуманистических основ, закрепления конституционных основ идеологической политики государства.

Конституционные поправки в сфере отношений политической платформы суверенизации внутренней и внешней политики России¹ не только уточняют направленность работы публичной власти, но и возвращают к разработке доктрины «праву конституции как совокупности конституционных принципов – специфических регуляторов общественных отношений» [4, с. 2162; 5; 6, с. 182–194; 7] и требуют широкого научного обсуждения и осмысления в рамках механизма реализации новелл Конституции, конституционализации правопорядка, обеспечения международных обязательств, прав и свобод.

¹ Ст. 79: решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации. Ст. 79.1 (новая статья): Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства.

На функционирование и эффективность публичной власти, по нашему мнению, должна положительно повлиять реализация конституционных новелл гражданского общества. Впервые закрепленный на конституционном уровне термин «гражданское общество» можно расценивать как средство достижения конституционных целей в сфере социально-экономической – «социального партнерства» (ст. 75.1).

На современном этапе развития российского общества необходимо формирование «идеологии доверия», где доверие будет выступать ключевым ресурсом развития, в том числе многопартийной системы, являясь залогом единства взаимодействующих субъектов.

Доверие граждан к власти, государству образует перспективу не только конституционному государству, но и суверенной государственности, устойчивому развитию и социальному прогрессу, формированию справедливого гражданского общества. При отсутствии доверия названные перспективы одновременно являются рисками неисполнения, допустить которые равно краху государственности в недалекой перспективе. Думается, что упоминание доверия позволит законодателю воспользоваться дополнительными механизмами конституционной значимости.

В сфере отраслевого регулирования требуется большее, в сравнении с иными направлениями, доктринальное обеспечение и трансформация имеющихся идей и правовых моделей. В совокупности это несет определенные риски, поскольку неопределенность правовых идей и слабая или противоречивая их аргументированность ведут к ущербному правовому регулированию и модернизации существующих правовых механизмов.

До конституционной реформы в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации были закреплены понятия гражданского общества и основы правового статуса его институтов. Основа гражданского общества – местное сообщество, сегодня существует в правовом дискурсе и в нормативных актах уровня субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Термин «местное сообщество» требует, прежде всего, нормативного закрепления на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления, реализации в общественных отношениях и затем инкорпори-

рования на федеральном уровне, но уже с определенными критериями и характеристиками, закреплением индивидуального и коллективного субъектного состава, а также иных правовых характеристик [8, с. 244–255].

Одна из ведущих ролей в процессе совершенствования регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти принадлежит изменившейся «конституционной методологии».

Назначение конституции любой страны заключается в проектном закреплении будущего, в установлении основ государственности и общества, национальной правовой системы и системы законодательства. Используя термин «конституционная методология» в широком смысле (элемент правовой, правотворческой и законотворческой методологии, не только методологии конституционного нормотворчества), отметим очевидные изменения.

Приемы и средства формулирования норм права и иных нормативных предписаний, определения терминов, использования формулировок, язык и стиль конституции – основа не только законодательства и национальной правовой системы, но и жизнедеятельности всего государства и общества. И в этой части мы разделяем точку зрения А.Б. Венгерова в отношении юридической техники вообще, считая ее в полной мере применимой к конституционной методологии: «Это еще и оценка акта с позиции выражения социального заказа, отсутствия пробелов, недопущения внутренних и внешних противоречий, наличия компромиссов и т. п.» [9, с. 493].

Общие требования, приемы и методы юридической техники относятся ко всем правовым актам, но, очевидно, получают разное преломление в зависимости от вида правовых актов, их правового содержания и особенностей текстуальной формы выражения.

Особенностью конституционной методологии, по мнению автора, является объединение двух (в науке выделяемых по сфере действия) самостоятельных юридических конструкций: универсальных (общеправовые, или общего назначения), имеющих значение для права в целом, и отраслевых, имеющих значение для конкретной отрасли права, в частности для конституционного права в силу его

кратологического характера и регулирования публично-властных отношений (отчасти и муниципального пава) [10]. Эти особенности влияют на подбор и закрепление способов, то есть конкретных путей достижения намеченных целей и результатов с помощью определенных средств и при наличии соответствующих условий и предпосылок юридической практики. Интегрированные в единое целое родственные способы образуют тот или иной метод.

Сегодня даже в рамках одного вида акта (конституция) в федеративном государстве (федеральная конституция и конституция субъекта федерации), конституционная методология отличается в силу определенных отличий в предмете.

Анализ поправок к Конституции РФ 2020 г. позволяет выделить как превалирующий учредительный метод – установление намеченных целей и результатов деятельности как государства, так и общества, введение новых институтов и правовых моделей, новых или обновленных дефиниций. То есть увеличился отраслевой подход в конституционной методологии. В конституционном закреплении механизма реализации некоторых новелл появились отраслевые механизмы, выразившиеся в сроках, ограничениях и установлении четких обязанностей субъектов реализации.

На правовые модели реализации конституционных новелл, с нашей точки зрения, должно повлиять изменение конституционной методологии – введение в конституционный текст форм достижения поставленных целей, реализации конституционных полномочий.

В завершение хочу пожелать всем нам успеха в реализации поставленных задач, творчества и здоровья в это непростое время.

Список литературы

1. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М., 2016.
2. Комарова В.В. Наполнение и видовое многообразие правовой категории «конституционные ценности» (конституционно-правовой аспект) // Успехи современного естествознания. 2015. № 1-8. С. 1385–1387.

3. Комарова В.В. Современные механизмы формирования, выявления и защиты воли народа // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 3 (112). С. 74–81.

4. Кокотов А.Н. Право конституции в российском праве // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 10 (47). С. 2161–2168.

5. Ливеровский А.А. Рациональная модель конституционного регулирования // Lex Russica. 2019. № 1. С. 70–82.

6. Ливеровский А.А. Право Конституции. СПб. : Фонд Университет, СПбГЭУ, 2017.

7. Кравец И.А. Право конституции в действии: соотношение законодательной и судебной конституционализации правопорядка, обеспечения международных обязательств, прав и свобод // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 12–15.

8. Комарова В.В. Местное сообщество как основа городского самоуправления // Город в теории и практике: правовые и урбано-логические аспекты : моногр. / под общ. ред. В.В. Таболина. М. : Юстицинформ, 2019. С. 244–255.

9. Венгеров А.Б. Теория государства и права : учебник. М. : Омега-Л, 2008.

10. Леоненко Н.Т. Законодательная техника : учеб. пособие / РАНХиГС, Сиб. ин-т упр. Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2015. 276 с.