

УДК 342

**ПОТЕНЦИАЛ РАЗВИТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ***

Кочегура Александр Петрович доктор философии, советник директора Института государственной службы и управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82, стр. 1). E-mail: koch.alex.dr@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются тенденции развития и реализации конституционных норм в нашей стране за период с 2000 года. Выявлены имеющиеся достижения и трудности в реализации потенциала Основного закона, а также определены причины ряда проблемных моментов и сложностей в этой области. Сформулированы приоритетные направления совершенствования конституционного устройства и дальнейшего развития законодательства в нашей стране в соответствии с конституционными положениями и установками.

Ключевые слова: конституционализм, конституционное право, конституционный суд, прямое действие конституции, конституционная модернизация, конституционные принципы.

На фоне экономических, социальных, геополитических и других вызовов, с которыми сталкивается Российская Федерация в последние годы, в средствах массовой информации, среди специалистов-правоведов периодически активизируется дискуссия об актуальности для современной России такого основополагающего документа, как Конституция, его достоинствах и недостатках, перспективах дальнейшего развития конституционализма в нашей стране и максимального использования заложенного в действующей Конституции созидательного потенциала. Большинство экспертов сходятся во мнении, что закрепленные в Конституции 1993 года положения способствовали нормализации обстановки в стране, заложили правовые основы для общественного согласия, установили ориентиры для формирования сбалансированной национальной системы права.

Безусловно, Конституция 1993 года не является идеальным документом, хотя бы с той точки зрения, что изменения, происходящие в обществе и государстве, периодически ставят задачу ее дальнейшего развития. По мнению ряда авторов «конституция не лишена недостатков, пробелов, коллизий, не все формулировки ее безупречны, некоторые из них еще не вызрели окончательно, создавались в определенной спешке» [1, с. 10].

Тем не менее, как представляется, свою основную функцию создания прочной основы для утверждения демократических принципов, развития правового государства, сохранения целостности страны и дальнейшего совершенствования законодательства она несомненно выполняет.

Значение и ценность Конституции определяются не только ее содержанием, но и что не менее важно, степенью реализации на практике ее основных принципов, положений и уставлений. Так, по утверждению О. Смородиной в рамках конституционного правотворчества решаются две основные проблемы а) «проблема адекватного выражения идей конституционализма в Конституции и конституционном законодательстве» и б) «проблема фактического воплощения конституционных идей в организации и деятельности общества и государства» [2, с. 61].

В связи с этим небезынтересно проследить, в какой степени конституционные принципы и положения нашли отражение и получили свое развитие в законодательстве, иных нормативных актах, а также как они внедряются в практику общественных отношений, функционирование государственных органов и деятельность представителей властных структур, находят отражение в правоприменительной деятельности.

По мнению целого ряда авторов это ключевой вопрос конституционализма в РФ. «Центральная проблема постсоветского конституционализма – соотношение первоначально закрепленных конституционных принципов и их последующей реализации в законодательстве, судебной и вообще правоприменительной практике» [3, с. 1].

* Публикация подготовлена в рамках НИР Государственного задания РАНХиГС "Конституция Российской Федерации 1993 года: анализ основных итогов и тенденций развития конституционного строя и государственных институтов России" (2015 г.).

При анализе процесса развития конституционных принципов и положений в текущем законодательстве и практики их правоприменения следует на наш взгляд принять во внимание несколько моментов.

Во-первых, существует точка зрения, что Конституция указывает на универсальные ценности, которые являются скорее идеалом, к которому следует стремиться. В этом смысле развитие правовой системы России представляется как взаимосвязь *идеального и реального*. На самом деле трактовка основного закона как некой абстрактной «конструкции-инструкции» весьма распространена. «Мы по-прежнему склонны смотреть на основной закон государства как на нечто, весьма далекое от нашей повседневной жизни. Это находит отражение не только в массовом сознании, но и в современной российской правоприменительной практике» [4, с. 30].

В то же время утверждать, что конституция не имеет прямого отношения к практике общественных отношений, государственного строительства, что это только декларация, «договор о намерениях», было бы не только ошибочно, но и «пагубно» как для стабильности конституционного порядка, адекватного развития правовой системы, так и для эффективного решения актуальных вопросов общественного развития.

Следует заметить, что в тексте самой Конституции, а именно в статье 15, указывается, что она имеет прямое действие, и поэтому многие положения конституции являются самостоятельными инструментами регулирования общественных отношений и правоприменительной практики.

Во-вторых, законотворчество представляет собой непрерывный процесс, на который влияет совокупность разнообразных внутренних и внешних факторов политического, экономического, культурного и иного свойства. В этой связи примечательно мнение А. Клишаса, который утверждает, что «к закону должно быть уважение, как к процедуре его принятия, так и к исполнению. Но начинается уважение с того, что законы должны приниматься только по действительно значимым вопросам. И, конечно, тем, кто их принимает, следует тщательно соблюдать процедуру» [5, с. 2].

Анализируя период, прошедший с момента принятия действующей Конституции, и особенно процессы в рассматриваемой нами области за последние 15 лет, следует подчеркнуть, что развитие заложенных в текст Конституции норм осуществлялось в первую очередь на основе разработки и принятия конституционных законов, правовых нормативных актов на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации, а также решений Конституционного суда. Как известно, Конституционный суд дает толкования Основного закона, наполняя его нормы конкретным содержанием, но, не изменяя при этом его текст.

Что касается такого инструмента как внесение поправок в текст Основного закона, то такие попытки предпринимались неоднократно. Однако долгое время текст конституции оставался нетронутым (исключая редактирование, связанное с изменениями в списке субъектов РФ). Лишь в 2008 году, то есть спустя 15 лет после принятия Конституции, в ее текст были внесены две существенные поправки: увеличены сроки полномочий президента и действующего состава Государственной Думы, и введен ежегодный отчет правительства перед депутатами Государственной Думы.

Совершенно иная картина наблюдается в том, что касается законодательной конкретизации конституционных норм. Здесь наши законодатели, как на уровне федерации, так и в регионах проявляли высокую активность. Например, основные нормативные акты, регулирующие избирательное законодательство, изменялись за прошедший период более 60 раз.

Всего же за минувшие 15 лет Государственная Дума рассмотрела и одобрила более 5300 законов (из них более 100 конституционных), которые затем были подписаны Президентом РФ и вступили в законную силу. [6].

В этой связи можно выделить следующие основные направления влияния Конституции РФ на совершенствование действующего законодательства и национальную правовую систему в целом: а) приведение нормативных актов текущего законодательства в соответствие с Конституцией РФ; б) принятие новых нормативно-правовых актов в развитие положений Основного закона; в) формирование новых конституционно-правовых институтов в соответствии с положениями и принципами конституции; г) определение законотворческой компетенции государственных органов; д) обеспечение единства правового пространства на территории Российской Федерации.

Помимо положительных тенденций, связанных с интенсивным развитием конституционных принципов и положений в текущем законодательстве, в рамках этого процесса в последние годы наблюдаются также проблемные моменты и негативные факторы. Не претендуя на полноту и всесторонность анализа, отметим следующие, на наш взгляд, существенные моменты, которые

затрудняют формирование целостной и сбалансированной системы законодательства и эффективную реализацию отдельных положений Основного закона (на них указывают ряд авторов, в частности, Н. Бондарь, А. Клишас, Х. Хабриева, А. Чепус):

- процесс подготовки и принятия нормативных документов на федеральном уровне не всегда должным образом обоснован и сбалансирован. Законы нередко принимаются без глубокой научной и экспертной проработки проектов, без всестороннего анализа связи с другими правовыми актами, в режиме «скоростного законотворчества». В результате наблюдается неравномерное и порой хаотичное увеличение количества нормативных актов и снижение их качества;
- принятие нормативных актов, отдельные положения которых формально противоречат Конституции (например, некоторые двусторонние договора о разграничении предмета ведения и полномочий между федеральным центром и субъектом федерации); -
- длительные задержки с принятием федеральных конституционных законов, о которых напрямую говорится в тексте Конституции РФ. Например, до сих пор не приняты такие важные федеральные конституционные законы, как ФКЗ «О Конституционном Собрании»; ФКЗ «Об изменении конституционно-правового статуса субъекта РФ», ФКЗ «О режиме чрезвычайного положения», ФКЗ «О государственных гербе, гимне и флаге РФ»;
- дефицит эффективных механизмов реализации ряда принципов и положений Конституции. В частности, на практике встречаются случаи игнорирования конституционных положений, неверного толкования конституционных норм, несоблюдения принципа приоритета Основного закона над нормативно-правовыми актами текущего законодательства и т. д.;
- отсутствие широкой общественной дискуссии по проектам поправок к Конституции перед их внесением в Федеральное собрание;
- необеспеченность ряда важных нормативно-правовых актов мерами юридической ответственности за их неисполнение и нарушение;
- отсутствие четких критериев разделения уровней федерального законотворчества и подзаконного нормотворчества. Незрелость делегированного законодательства.

Существование вышеуказанных недостатков объясняется отчасти тем, что разработка и принятие законодательных актов нередко происходит под влиянием политической конъюнктуры, деятельности лоббистских структур, а не вследствие осознанной правовой и общественной необходимости.

Объем данной статьи не позволяет детально проанализировать различные аспекты воплощения в практику и эволюции основных универсальных конституционных принципов, в частности, разделения властей, федерализма, плюрализма, правового государства, обеспечения прав и свобод граждан, справедливости, ответственности, социального государства. Поэтому мы остановимся на двух принципах – разделение властей и ответственность, важность которых для поступательного развития страны и общества на наш взгляд трудно переоценить.

Один из важнейших принципов, зафиксированных в Конституции РФ (глава 1, статья 10) – принцип разделения властей является своего рода фундаментом, на который опирается весь каркас демократического устройства правового государства. В российских условиях реализация этого принципа осложняется фактическим наличием четырех ключевых элементов в системе государственной власти (глава 1, статья 11). К традиционным ветвям власти – законодательной, исполнительной и судебной, добавляется власть Президента. Конституция закрепляет за ним статус главы государства, который обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти и выступает гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. В реальности президент наделен некоторыми полномочиями, нарушающими баланс в системе законодательной, исполнительной и судебной власти. Целый ряд полномочий, которые характерны для исполнительной власти, осуществляемой в соответствии с Конституцией правительством, фактически переданы президенту, что ограничивает парламентский контроль за исполнительной властью.

Принцип разделения властей имеет в Российской Федерации два измерения. Помимо горизонтального существует и вертикальное, которое в свою очередь связано с принципом федерализма. Трудности с эффективной реализацией этого принципа «в вертикальном срезе» проистекают прежде всего из-за нечеткого, и не всегда правомерного разграничения полномочий между федеральным центром и соответствующим субъектом федерации.

Основу теории и практики разделения властей составляет система сдержек и противовесов. По мнению К. Ишекова, суть концепции сдержек и противовесов «в наличии у различных

органов государственной власти взаимных контрольных полномочий и возможности применения мер конституционной и иной ответственности в определенных случаях, установленных законодательством» [7, с. 12].

Однако эффективность системы сдержек и противовесов во многом снижается существенным дисбалансом в сторону исполнительной ветви власти и существующей формальной и неформальной практикой «неадекватной» реализации некоторых конституционных положений. В частности, ряд экспертов указывают на то, что последние поправки к Конституции РФ [8], касающиеся расширения полномочий Президента РФ в отношении назначения и освобождения от должности прокуроров на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации, значительно усиливают влияние Президента на формально независимый орган государственной власти.

Одним из эффективных инструментов реализации принципа разделения властей является парламентский контроль. Последний получил дальнейшее развитие принятием 30 декабря 2008 года закона РФ № 7 ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ», который предусмотрел обязательность ежегодного отчета правительства перед нижней палатой Федерального Собрания. Тем не менее, многие правоведы и политологи полагают, что в России до сих пор отсутствует эффективная система парламентского контроля прежде всего из-за несовершенства механизмов ответственности президента и правительства перед парламентом, в значительной степени имитационного характера процедур реализации парламентом функций инициирования и обсуждения законопроектов, отсутствия эффективных процедур парламентского расследования и др.

В рамках процесса реализации принципа разделения властей до сих пор остаются в значительной степени неурегулированными Конституцией ряд значимых вопросов о природе и статусе некоторых государственных органов, таких как прокуратура, Администрация Президента РФ, аппараты Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, Банк России.

Для выстраивания цивилизованных и стабильных отношений между властью и обществом, эффективного функционирования всей системы государственного управления чрезвычайно важен принцип ответственности. Реализация этого принципа предусмотрена конституциями и национальным законодательством многих стран. Так, Конституция Португальской Республики устанавливает гражданскую, уголовную и дисциплинарную ответственность государственных служащих за действия или бездействие, допущенные при исполнении служебных обязанностей, нарушившие права и свободы граждан, установленные законом (статьи 22 и 271). В свою очередь, статья 118 Конституции Финляндии предписывает, что при нарушении закона пострадавший от действий государственного служащего имеет право требовать применения наказания и возмещения причиненного вреда от государственного служащего [9, с. 23].

В целом, использование понятия «ответственность», особенно применительно к деятельности государственных органов и должностных лиц, не характерно для действующей Конституции РФ [10, с. 22]. Оно упоминается преимущественно в связи с правонарушениями в той или иной сфере. В более широком значении этот термин присутствует только в преамбуле действующей конституции «исходя из ответственности перед нынешним и будущим поколениями...».

И хотя явно недостаточная степень (а нередко фактическое отсутствие) ответственности государственных органов и должностных лиц за результаты своей деятельности признается практически повсеместно, изменения в законодательстве, которые бы формировали нормативную базу для эффективной реализации этого принципа, пока касаются главным образом уровня субъектов федерации [11].

Вопрос ответственности за нарушения собственно положений и норм конституции заслуживает особого внимания. Декларируемое верховенство конституции исключает легитимность любых правовых актов, противоречащих основному документу. К сожалению, механизм контроля, в первую очередь со стороны Конституционного Суда, срабатывает не всегда. В качестве примера можно привести договор о разграничении полномочий между федеральным центром и Республикой Татарстан.

Фактически речь идет о конституционно-правовой ответственности за нарушение положений Конституции, которая должна предусматривать санкции, включая при необходимости отмену незаконных актов и освобождение от должности руководителя соответствующего властного органа.

Нередко в качестве аргументов, указывающих на закрепление в основном законе и практическое применение принципа ответственности государственных органов и должностных лиц, приводятся ссылки на статью 52 Конституции РФ, где говорится о том, что «права потерпевших

от преступлений и злоупотреблений со стороны власти охраняются законом, а самим потерпевшим обеспечиваются доступ к правосудию и компенсация причиненного ущерба». Однако в действительности практика реализации этих положений весьма ограничена прежде всего из-за отсутствия в действующем законодательстве четкой регламентации оснований, процедуры возложения ответственности и детализации возможных санкций за нанесенный ущерб или вред.

В этой связи нельзя не согласиться с точкой зрения, что одним из важнейших аспектов эффективности правового государства является реальная ответственность чиновников за свои действия (или бездействие). Когда представители государственных органов в полной мере осознают и понимают, что общественные интересы и потребности, в том числе выраженные в правовых нормах, имеют приоритет над личными интересами, а любые ставшие известными действия корыстного характера получают должную оценку и влекут за собой конкретные негативные последствия для совершивших их чиновников или групп «служилых лиц», тогда и можно говорить о практической действенности принципов ответственности и правового государства.

В противном случае речь идет о феномене имитации правового государства, получившей в последние десятилетия широкое распространение в ряде стран Запада и Востока. По мнению И. Шаблинского, одним из критериев имитируемого правового государства является неформальная презумпция правоты конкретного субъекта либо группы, о которой хорошо осведомлены соответствующие судебные инстанции [12, с. 13].

В завершение отметим перспективные на наш взгляд направления дальнейшего совершенствования конституционализма и национального законодательства в соответствии с заданными Конституцией требованиями и ориентирами. Как представляется, такая работа должна проводиться на базе соответствующего стратегического планирования и прогнозирования, широкого использования оценки регулирующего воздействия, а также постоянного контроля за качеством и графиком подготовки законопроектов с безусловной ответственностью за выполнение принятых обязательств.

Следует активизировать деятельность Конституционного суда по разъяснению имеющихся в Конституции неоднозначных формулировок и устранению правовых «лагун», а также контролю за конституционностью отдельных нормативных актов. При этом следует согласиться с мнением Н. Бондаря, что Конституционный Суд, давая оценку нормативным правовым решениям, «должен руководствоваться правовыми критериями их конституционности, а не политической или экономической целесообразностью» [13, с. 63-64]. Одновременно при необходимости может быть продолжена практика внесения поправок в сам текст Основного закона.

Важным направлением «конституционной модернизации» является проведение системного правового, политологического и социологического анализа для выявления конституционных норм, которые «не работают» в связи с отсутствием механизма их эффективной реализации, и определение возможных путей разработки этих механизмов.

Литература

1. Хабриева Т.Я., Российская конституционная модель и развитие законодательства // Конституция и законодательство. Книга II. М., 2004. 112 с.
2. Смородина О.С., Проблемы реализации конституционных идей в правотворчестве и правоприменительной практике // Проблемы права. 2013. № 2. С. 61-72.
3. Медушевский А.Н. Конституция как процесс // Вестник Европы 2014. №36.
4. Краснов М.А. Конституция в нашей жизни // Pro et Contra. июль-октябрь 2007. С. 30 – 42.
5. Клишас А.А. «Закон приняли и поправили» // Российская газета. 31.10.2013.
6. Статистика законодательного процесса. Официальный сайт Государственной Думы РФ. URL:<http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/>;
7. Ишеков К.А. Конституционный принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 202 с.
8. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. №2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».
9. Пчелинцев С. С., Конституции зарубежных государств о законности на государственной службе: сравнительный анализ // Юридический мир. 2008. № 6.
10. Сулакшин С.С. Пояснительная записка к научному макету новой Конституции России // Научный эксперт. М., 2011. 65 с.

11. *Игнатов В.Г.* Приоритеты и факторы развития российского федерализма на современном этапе: аспекты публичного управления. Монография. – Ростов н/Д.: Редакционно-издательский центр ЮРИФ РАНХиГС, 2012.
12. Правовое государство: абстрактная реальность? // Мониторинг конституционных процессов в России. Аналитический бюллетень. М: Институт права и публичной политики. 2012. №3. С. 13.
13. *Бондарь Н.С.* Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. – М.: Юнити Дана, 2014. 196 с.

Kotchegura Alexander Petrovich, PhD, Advisor to Director of Institute of Public Administration and Management; Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, pr. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: koch.alex.dr@mail.ru

THE POTENTIAL OF DEVELOPMENT AND ENFORCEMENT OF CONSTITUTIONAL NORMS IN RUSSIAN FEDERATION: CURRENT TRENDS AND PERSPECTIVES

Abstract

The study explores key trends in the development and enforcement of constitutional norms in Russia since 2000. It identifies existing achievements and constraints in the realization of the constitutional norms, defines causes of a number of difficulties and problems in the area concerned and formulates priority directions of modernization of the constitutional order and further development of national legislation in line with constitutional provisions.

Keywords: *constitutionalism, constitutional law, constitutional court, direct enforcement of the constitution, constitutional modernization, constitutional principles.*

УДК 323.2; 329

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ, СПЕЦИФИКА И МОДЕЛИ

Сиражудинова Саида Валерьевна кандидат политических наук, докторант, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: saida_kant@mail.ru

Аннотация

Гражданское общество в последние годы стало одним из самых дискуссионных и употребляемых терминов, в то же время, частое упоминание гражданского общества политиками, учеными и структурами гражданского общества не говорит об его изученности и ясности трактовок. Несмотря на многочисленные труды, посвященные гражданскому обществу, ни в интерпретации, не в терминологии, ни в многочисленных его гранях до сих пор нет ясности и раскрытости. Наименее изученным, но в то же время актуальным, является вопрос о существовании и видах моделей гражданского общества. Наибольшая практическая активность гражданского общества развернулась в государствах постсоветского пространства. Гражданское общество сыграло активную роль в возникновении которого, разрушая режимы, способствуя трансформациям. Относительно недавняя и отличная от западной традиция и истоки гражданского общества, сложности в построении распространенного на Западе концепта, требует изучения и анализа. В статье рассмотрены модели гражданского общества, специфика и виды моделей, развивающихся в государствах постсоветского пространства.

Ключевые слова: *гражданское общество, постсоветское пространство, инновации, модель гражданского общества, демократизация.*

Гражданское общество как диффузия инноваций для государств постсоветского пространства

Гражданское общество в последние годы стало играть возрастающую и активную роль на постсоветском пространстве. Современный его концепт свое распространение получил в борьбе с коммунистическими режимами в Восточной Европе, внес вклад в развал СССР.

Появление все новых организаций гражданского общества идет стремительными темпами. Но, как идея и идеал оно до сих пор остается эфемерным конструктом, неким идеальным эталоном.