

Проблемы и перспективы совершенствования механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации: теоретический аспект

А. А. Суханова

Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия

Настоящая статья посвящена рассмотрению проблемных аспектов механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации. В рамках проведенного исследования выявлены и проанализированы существующие в изучаемой сфере проблемы, обусловленные спецификой Конституции Российской Федерации как документа стратегического планирования, а также декларативным характером ценностных положений Конституции. В статье предложены пути решения обозначенных проблем, способствующие совершенствованию указанного механизма.

Ключевые слова: конституционные ценности, реализация конституционных ценностей, государственные программы Российской Федерации, механизм реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, проблемы механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации.

Конституционное положение носит и сохраняет свой аксиологический характер только при условии длительного и неизменного отношения субъекта к этому положению как к ценности. Исходя из этого для эффективной реализации конституционных ценностей необходимо их постоянное «легитимирование» на практике, в том числе путем закрепления установлений, выражающих и детализирующих их сущность, в содержании государственных программных актов. Однако эффективному функционированию механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах препятствует ряд проблем, которые условно могут быть подразделены на три блока. При этом один из упомянутых блоков определяется тесной взаимосвязью с проблемами, возникающими непосредственно при реализации самих государственных программ, носит преимущественно практико-прикладной характер и может и должен выступать в качестве предмета самостоятельного научного исследования ввиду своей масштабности и специфичности. Таким образом, в рамках настоящего исследования рассмотрению подлежат два блока обозначенных проблем.

Первый блок проблем обусловлен спецификой Конституции Российской Федерации [1] как документа стратегического планирования. Программный характер Основного Закона предполагает, что многие конституционные положения (особенно имеющие ценностное содержание) не отражают уже достигнутое состояние общественных отношений, а устремлены в будущее, являясь ориентиром для поведения всех субъектов конституционных правоотношений [4, с. 71].

К числу таких программных норм традиционно относят положения статей 1 и 7 Конституции РФ, закрепляющих характеристики Российского государства как правового и социального. При этом ни Конституция, ни какой-либо другой нормативный правовой акт не устанавливает сроков достижения указанных состояний, что и определяет специфику Конституции как акта стратегического планирования, порождающую некоторые особенности реализации конституционных положений.

В соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [2], данный закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Согласно п. 3 этой же статьи, рассматриваемый акт направлен на регулирование отношений, возникающих между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности

Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. Из приведенных положений следует, что непосредственно само стратегическое планирование предметом указанного закона не охватывается [4, с. 72].

П. 1 ст. 3 упомянутого федерального закона содержит следующее определение понятия «стратегическое планирование»: деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Опираясь на данное определение можно заключить, что государственные программы Российской Федерации, бесспорно, являются актами стратегического планирования (п.п. «46» п. 3 ст. 11 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»), на основе реализации которых осуществляется достижение стратегических целей и решение приоритетных задач государственной политики в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности.

Ст. 2 изучаемого закона устанавливает, что правовое регулирование стратегического планирования основывается на Конституции Российской Федерации. Следовательно, аксиологические положения Конституции должны выступать базой для государственных программ как актов стратегического планирования. Однако Конституция сама представляет собой документ стратегического планирования, функционально устремленный в будущее [4, с. 72].

Представляется, что сложившееся положение вещей, с одной стороны, негативно влияет на степень эффективности функционирования механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации. Однако, с другой стороны, думается, что именно отражение конституционных ценностей в ключевых содержательных элементах государственных программ, которые предполагают установление конкретных контрольных показателей, определенных сроков их достижения и пр., способно предоставить конституционным нормам программно-ценностного характера возможность реального воплощения в жизнь.

Второй блок проблем, препятствующих эффективному функционированию механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, сводится к тому, что абсолютное большинство ценностных положений Конституции носит максимально общий, декларативный характер. На первый взгляд смысл таких аксиологических утверждений, как, например, «Россия есть <...> правовое государство» (ст. 1 Конституции) и «Российская Федерация – социальное государство» (ст. 7 Конституции) достаточно очевиден. Но при этом Основной Закон в своем тексте не содержит соответствующих определений, без опоры на которые невозможно формирование единых концепций правового и социального государства, что затрудняет процесс реализации названных ценностей, ибо сложно эффективно реализовать то, что не вполне четко определено.

Так, по мнению Б. С. Эбзеева, анализ национальной конституционно-правовой доктрины применительно к характеристике Российского государства как правового позволяет говорить о достижении определенного консенсуса лишь в отношении «существенных элементов правового государства», однако «целостная картина правовой государственности в Российской Федерации выглядит по-разному» [12, с. 79].

Аналогичной позиции придерживается и А. Н. Медушевский, полагая, что фактически современное российское общество разделено многочисленными подходами к проблеме понимания правового государства, среди которых можно выделить три основных: понимание правового государства, основанное на необходимости рецепции европеизированной либеральной концепции как наиболее соответствующей задачам модернизации и мировому опыту реализации конституционализма; понимание правового государства, исходящее из консервативной традиции развития Российского государства, допускающее возврат к советским институтам; интегрированное понимание правового государства, соответствующее различным правовым и идеологическим традициям [8, с. 38].

Характеристика Российской Федерации с точки зрения социальной государственности также представляется не вполне однозначной. С одной стороны, наиболее распространенным является понимание социального государства как «государства благосостояния», максимально обеспечивающего индивида всеми возможными социальными услугами. С другой стороны, появляется и понимание того, что возложение на государство «излишних» социальных обязанностей, превосходящих возможности государства удовлетворить запросы своих граждан, может привести к таким неблагоприятным последствиям, как

замедление темпов развития, отток капитала и пр. [11, с. 197]. В контексте восприятия социальной государственности как социальной ценности компромиссным видится подход, основанный на задаче достижения такого состояния общественного развития, которое базируется на принципах социальной справедливости, всеобщей солидарности и взаимной ответственности индивида и государства, получивших закрепление в правовых нормах [7, с. 94].

Помимо сказанного, важно учитывать, что подходы к пониманию и правовой, и социальной государственности основаны на использовании иных комплексных и многогранных ценностных категорий: суверенитет, демократия, достойная жизнь и т. п., также нуждающихся в однозначном и фиксированном понимании. Стоит подчеркнуть, что в силу оценочного характера названных понятий, процесс определения их конкретного содержания требует высокого уровня профессионализма [9, с. 32] уполномоченных субъектов, несоответствие которому может вызывать затруднения в формировании устойчивого вектора развития государства, отраженного в системе государственных программных актов, и выступать в качестве отдельной проблемы эффективности механизма реализации конституционных ценностей.

Дополнительным аспектом рассматриваемой проблемы видится тот факт, что многие аксиологические установления Конституции (например, положения, воздействующие на функционирование экономической сферы) не порождают конкретных правовых отношений. В связи с этим оценка эффективности реализации таких положений в государственных программах неизбежно требует обращения к нормам текущего законодательства и правоприменительной практике. При это возможны ситуации, когда кодифицированные акты отраслей действующего законодательства могут содержать более широкие по объему положения, чем сама Конституция, и соответствие этих положений конституционным нормам нуждается в отдельной оценке [6, с. 17–18].

Эффективная реализация конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, ввиду высокой степени конкретности основных содержательных элементов последних, возможна только в случае выявления истинного смысла норм Конституции, в которых конституционные ценности получают свое текстуальное выражение. По своей природе обладающие высокой степенью абстрактности аксиологические конституционные положения нуждаются в такой конкретизации, которая в состоянии обеспечить единообразие понимания всеми субъектами соответствующих общественных отношений сущности того или иного ценностного феномена,

создав тем самым предпосылки для его отражения в качестве ценности как в отдельных государственных актах программного характера, так и в поле правового сознания в целом. Однако очевидно, что установление содержания определенного понятия и уяснение соответствующими субъектами сущности того или иного феномена, позиционируемого в качестве ценности, не означает признания субъектом ценностных свойств какого-либо правового явления и обеспечения его ориентирующего воздействия [10, с. 107] на поведенческие акты, образующие деятельность по разработке, принятию и исполнению государственных программ. Субъект реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации должен не только понимать содержание конкретного ценностного феномена, но и осознавать данный феномен в качестве ценности, согласующейся с его собственной системой ценностей. При этом, если аксиологические установки субъектов, участвующих в процессе реализации конституционных ценностей в государственных программах, будут существенно отличаться друг от друга, это приведет к невозможности обеспечения единой и эффективной реализации. Сказанное актуализирует необходимость формирования идеологически-правовых основ единства ценностного восприятия конституционных установлений.

Конституция Российской Федерации сама по себе, по своей сущности является «общечеловеческим» [5, с. 92] идеологическим документом, так как закрепляемые в ее содержании институты отражают модель желаемой социально-политической системы государства, а также систему общечеловеческих ценностей, на основе которой формируются взгляды и идейные установки отдельных членов общества [3, с. 14–15]. Исходя из этого, наличие правовой идеологии следует считать значимым параметром, способствующим повышению эффективности реализации конституционных ценностей, в том числе и в содержании государственных программ Российской Федерации.

Кроме того, на эффективность механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах существенное влияние оказывает среда, в которой данный механизм функционирует. В качестве такой среды можно рассматривать правовую культуру и ее текущее состояние. В подобном контексте эффективность изучаемого механизма определяется степенью конгруэнтности конституционных ценностей социальным ценностям, принятым в конкретном обществе, поскольку «при воздействии тех и других на правовое сознание происходит совпадение либо несовпадение их проекций, определяющее дальнейшее поведение субъекта правовых

отношений» [10, с. 108]: либо действия по реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ, либо отторжение образа конституционной ценности и отрицание ее ориентирующего воздействия.

Обобщая изложенное, можно прийти к выводу, что отсутствие четкого понимания содержания конституционных ценностей ведет к недостаточной эффективности механизма их реализации в государственных программах, поскольку аксиологические установки, не обеспеченные конкретным смысловым наполнением, не имеют реальной возможности быть эффективно воплощенными в жизнь и выступают преимущественно как «пустые декларации» [10, с. 104]. Следовательно, субъекты общественных отношений, задействованные в механизме реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, не воспринимают аксиологические положения Конституции в качестве ключевых ориентиров и базовых регуляторов. Думается, подобное положение может быть расценено как девальвация конституционных ценностей [10, с. 104], снижающая эффективность их реализации.

Представляется, что системное уточнение содержания общих контуров конституционных ценностей для их последующей реализации в содержании государственных программ может быть осуществлено посредством интерпретационной практики Конституционного Суда Российской Федерации и юридической доктрины.

Кроме того, ключевые элементы государственных программ, отраженные в их паспортах, также могут содержать положения, уточняющие и детализирующие содержание конституционных ценностей, лежащих в основе государственного программного регулирования в конкретной сфере. Однако в данном случае необходимо должным образом обеспечить следование принципам единства и системности отражения конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, предполагающим, в частности, унифицированное понимание той или иной конституционной ценности как возможного содержательного ориентира для неограниченного количества государственных программ.

Принимая во внимание все изложенное, думается, что в качестве наиболее действенного способа решения выявленных проблем и наиболее перспективного пути совершенствования механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации следует рассматривать формирование правовой идеологии, позволяющей логически связать конституционные ценности в единую систему, избежать их «механистического фрагментарного восприятия», обеспечить «конституционность концептуального подхода к пониманию их сущности с учетом динамики социально-государственного развития» [10, с. 108–109], а также повысить уровень правовой культуры и правосознания в обществе.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации : текст с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 года : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (дата обращения: 30.07.2021).
2. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон № 172-ФЗ от 20 июня 2014 года (с изм. и доп. на 18 июля 2019 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 26 (ч. I). — Ст. 3378.
3. Авакьян, С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С. А. Авакьян. — Москва : Сашко, 2000. — 528 с. — URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/modern/1776651> (дата обращения: 30.07.2021).
4. Киреев, В. В. Стратегия конституционного развития современной России (ценности, цели, риски) / В. В. Киреев, В. И. Майоров // LEX RUSSICA. — 2017. — № 6 (127). — С. 68–74.
5. Киреев, В. В. Реформирование Конституции Российской Федерации в условиях переформатирования международных отношений: pro et contra / В. В. Киреев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. — 2015. — Т. 15. — № 2. — С. 91–96.
6. Киреев, В. В. Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. В. Киреев. — Челябинск, 2010. — 57 с.
7. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. — 3-изд., пересмотр. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2013. — 1040 с.
8. Медушевский, А. Н. Теория правового государства и стратегия модернизации России / А. Н. Медушевский // Законодательство. — 2010. — № 6. — С. 36–44. — URL: <https://publications.hse.ru/articles/72319815> (дата обращения: 30.07.2021).

9. Петров, А. В. Некоторые вопросы логико-методологических оснований исследования оценочных понятий / А. В. Петров, И. В. Фабрика // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. — 2015. — Т. 15. — № 2. — С. 30–34.

10. Титова, Е. В. Механизм воздействия конституционных ценностей на правомерное поведение субъектов конституционно-правовых отношений / Е. В. Титова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. — 2015. — Т. 15, № 4. — С. 104–110.

11. Хабриева, Т. Я. Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. — Москва : Норма, 2005. — 320 с. — URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie54122.html> (дата обращения: 30.07.2020).

12. Эбзеев, Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности : монография / Б. С. Эбзеев. — Москва : Норма, 2008. — 384 с.

Дата поступления: 30.06.2021

Дата принятия к опубликованию: 05.07.2021

Сведения об авторе

Александра Андреевна Суханова — старший преподаватель кафедры конституционного права и муниципального права; кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Института права Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. labour@csu.ru

Библиографическое описание: Суханова, А. А. Проблемы и перспективы совершенствования механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации: теоретический аспект / А. А. Суханова // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2021. — Т. 6, вып. 2. — С. 20–25.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2021. Vol. 6, iss. 2. Pp. 20–25.

Problems and prospects for improving the mechanism for implementing constitutional values in state programs of the Russian Federation: theoretical aspect

A.A. Sukhanova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. labour@csu.ru

This article is devoted to the consideration of the problematic aspects of the mechanism for the implementation of constitutional values in the state programs of the Russian Federation. Within the framework of the study, the problems existing in the area under study, due to the specifics of the Constitution of the Russian Federation as a strategic planning document, as well as the declarative nature of the value provisions of the Constitution, were identified and analyzed. The article proposes ways of solving the indicated problems, contributing to the improvement of the specified mechanism.

Keywords: *constitutional values, implementation of constitutional values, state programs of the Russian Federation, the mechanism for the implementation of constitutional values in state programs of the Russian Federation, problems of the mechanism for the implementation of constitutional values in state programs of the Russian Federation.*

References

1. Konstituciya Rossiyskoy Federacii: tekst s izmeneniyami, odobrennymi v khode obshcherossiyskogo golosovaniya 01 iyulya 2020 goda: prinyata vsenarodnim golosovaniyem 12 dekabrya 1993 g. [The Constitution of the Russian Federation: the text with the amendments approved during the all-Russian vote on July 01, 2020: adopted by nation-wide voting 12.12.1993]. *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii* [Official Internet portal of legal information]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>, accessed 30.07.2021 (In Russ.).

2. O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon № 172-FZ ot 20 iyunya 2014 goda [On strategic planning in the Russian Federation: Federal Law No. 172-FZ from

June 20, 2014]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2014, no 26 (part I), art. 3378. (In Russ.).

3. Avakyan S.A. *Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost'* [The Constitution of Russia: nature, evolution, modernity]. Moscow: Sashko Publ., 2000. 528 p. Available at: <https://constitution.garant.ru/science-work/modern/1776651>, accessed 30.07.2021 (In Russ.).

4. Kireev V.V., Mayorov V.I. *Strategiya konstitutsionnogo razvitiya sovremennoy Rossii (tsennosti, tseli, riski)* [The strategy of constitutional development of modern Russia (values, goals, risks)]. *LEX RUSSICA*, 2017, no. 6 (127), pp. 68–74. (In Russ.).

5. Kireev V.V. *Reformirovaniye Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii v usloviyakh pereformatirovaniya mezhdunarodnykh otnosheniy: pro et contra* [Reforming the Constitution of the Russian Federation in the context of reformatting international relations: pro et contra]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of the South Ural State University. Series: Right], 2015, no. 2, pp. 91–96. (In Russ.).

6. Kireev V.V. *Teoreticheskiye problemy reformirovaniya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii* [Theoretical problems of reforming the Constitution of the Russian Federation]. Abstract of thesis. Chelyabinsk, 2010. 57 p. (In Russ.).

7. Zorkin V.D. *Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation]. Moscow, Norma, Infra-M, 2013. 1040 p. (In Russ.).

8. Medushevsky A.N. *Teoriya pravovogo gosudarstva i strategiya modernizatsii Rossii* [The theory of the legal state and the strategy of modernization of Russia]. *Zakonodatel'stvo* [Legislation], 2010, no. 6, pp. 36-44. Available at: <https://publications.hse.ru/articles/72319815>, accessed 30.07.2021 (In Russ.).

9. Petrov A.V., Fabrika I.V. *Nekotoryye voprosy logiko-metodologicheskikh osnovaniy issledovaniya otsenochnykh ponyatiy* [Some questions of the logical and methodological foundations of the study of evaluative concepts]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of the South Ural State University. Series: Right], 2015, no. 2, pp. 30–34. (In Russ.).

10. Titova E.V. *Mekhanizm vozdeystviya konstitutsionnykh tsennostey na pravomernoye povedeniye sub'yektov konstitutsionno-pravovykh otnosheniy* [The mechanism of the impact of constitutional values on the lawful behavior of subjects of constitutional and legal relations]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of the South Ural State University. Series: Right], 2015, no. 4, pp. 104-110. (In Russ.).

11. Khabrieva T.Ya., Chirkin V.E. *Teoriya sovremennoy konstitutsii* [The theory of modern constitution]. Moscow, Norma Publ., 2005. 320 p. Available at: <http://lawlibrary.ru/izdanie54122.html>, accessed 30.07.2021 (In Russ.).

12. Ebzeev B.S. *Lichnost' i gosudarstvo v Rossii: vzaimnaya otvetstvennost' i konstitutsionnyye obyazannosti* [Personality and State in Russia: Mutual Responsibility and Constitutional Obligations]. Moscow, Norma Publ., 2008. 384 p. (In Russ.).