

Е. С. Аничкин

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРИРОДА, СТРАТЕГИЯ, ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ

Аннотация: Статья посвящена исследованию предпосылок формирования, сущности и характерных черт конституционно-правовой политики современной России. Особое внимание уделено выявлению цели, долгосрочных и краткосрочных задач, а также принципов конституционно-правовой политики. Отдельно рассмотрены корректирующая, прогностическая, рационализирующая, обеспечивательная, интегрирующая функции конституционно-правовой политики. Обосновывается тезис о том, что конституционно-правовая политика представляет собой специфическое явление, поскольку обладает определенными особенностями. К их числу относятся: основополагающий и системообразующий характер; особая стратегия; своеобразное содержание; специфические приоритеты осуществления; особые принципы; возможность формирования и осуществления не только на федеральном, но и на региональном уровнях. Сделан вывод об особых свойствах конституционно-правовой политики, важнейшим из которых выступает её государственно-волевой характер.

Ключевые слова: юриспруденция, конституция, законодательство, стратегия, принцип, политика, приоритет, предпосылка, свойство, система.

Одной из актуальных проблем современной теории и практики российского конституционализма является необходимость формирования научно обоснованной, системной, адекватной потребностям времени конституционно-правовой политики и её эффективного осуществления. Данная проблема обостряется на фоне сохраняющихся формально-юридических недостатков действующей Конституции РФ, дефектов федерального законодательства, недостаточного уровня гармонизации между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ по предметам совместного ведения Федерации и её субъектов, несовершенства законотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях. Отсутствие концепции конституционно-правовой политики и тактики её последовательного претворения в жизнь способствует сохранению «проблемных зон» в области конституционно-правового регулирования, снижает авторитет Конституции РФ и текущего законодательства, дезорганизует процесс конституционного строительства в России и создаёт преграды на пути формирования гражданского общества. Сложно не согласиться с М.П. Петровым в том, что сегодня «власть нуждается в комплексных действиях в сфере права, предназначенных для самой широкой целевой ориентации, для долгосрочной перспективы стратегического развития юридической основы политики»¹. Важность

активного внедрения ценностей конституционализма в общественную практику, повышения уровня правовой культуры населения, развития законодательства в духе основ конституционного строя России ставит на повестку дня вопрос об осмыслении, формировании и реализации рациональной, внутренне непротиворечивой и планомерной стратегии и тактики конституционно-правового развития страны.

Что представляет собой конституционно-правовая политика? О.Ю. Рыбаков и Т.М. Пряхина полагают, что это «выработка на основе Конституции ключевых концептуальных положений в области создания и применения права; деятельность государственных органов, должностных лиц, органов местного самоуправления, индивидов и их объединений, направленная на признание, соблюдение и защиту прав и свобод личности, а также на охрану конституционного строя, обеспечиваемых правовыми средствами»². А.В. Малько определяет конституционно-правовую политику как «научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и муниципальных органов, а также общественных объединений по созданию эффективного механизма конституционно-правового регулирования, по оптимизации конституционного развития конкретной страны»³. Как видно, определения отражают некоторые

¹ Петров М.П. Обзор круглого стола «Концепция правовой политики субъекта Российской Федерации (г. Саратов)» // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. №3. С. 218.

² Рыбаков О.Ю., Пряхина Т.М. Конституционно-правовая политика // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003. С. 235.

³ Малько А.В. Конституционная политика как особая разновидность правовой политики // Конституционное и муници-

качества конституционно-правовой политики, круг её субъектов и направленность. В понимании А.В. Малько конституционно-правовая политика является, прежде всего, «деятельностью», в то время как авторы первого определения включают в исследуемое понятие также и выработку концептуальных основ, идей в области правотворчества и правоприменения. Однако в этих различиях противоречия нет, ибо «политика» представляет собой собирательное явление, охватывая комплекс целей, видов деятельности, идей, отношений⁴. Поэтому принципиально соглашаясь с указанными авторами, полагаем необходимым уточнить дефиницию конституционно-правовой политики и понимать под ней системную, планомерную и доктринально обоснованную деятельность органов публичной власти и институтов гражданского общества по формированию действенного конституционно-правового регулирования общественных отношений и совершенствованию развития российского общества и государства в русле базовых ценностей, заложенных в действующей конституции.

Категорию «конституционно-правовая политика» следует отличать от близких правовых понятий «конституционная политика», «законодательная политика», «государственная политика в правовой сфере жизни общества». Это подчёркивает её самостоятельность и уникальность. Конституционная политика направлена на совершенствование основного закона государства и проявляется в основном «в разработке проектов новой Конституции РФ, в открытом и детальном обсуждении будущих конституционных поправок»⁵. Законодательная политика нацелена на совершенствование конституционного законодательства в целом, начиная с законотворчества и завершая эффективной реализацией законов. Конституционно-правовая политика имеет более широкие смысловые рамки, поскольку охватывает оптимизацию механизма конституционно-правового регулирования в целом, включая Конституцию РФ, текущее законодательство, подзаконные нормативные правовые акты, обычаи, правовые позиции Конституционного Суда РФ, а также международные договоры с участием РФ и акты международных институций.

По иным параметрам необходимо разграничивать конституционно-правовую политику с государственной политикой в правовой сфере жизни общества. В формировании и осуществлении первой задействовано не только государство, но и общественные организации, граждане, органы местного самоуправления. Кроме того,

конституционно-правовая сфера выступает в качестве одного из сегментов правовой сферы жизни общества и, соответственно, конституционно-правовая политика напрямую не распространяется на остальные отраслевые сферы правовой жизни.

Закономерным в познании природы конституционно-правовой политики является вопрос о её стратегических установках, то есть цели, задачах и функциях. В немногочисленных научных публикациях по вопросам правовой политики в качестве её цели и лейтмотива указывается построение правового государства⁶. Не отрицая важности данного курса, хотелось бы напомнить, что характеристика нашего государства в качестве правового является лишь одной из основ конституционного строя. Обеспечение эффективной реализации и защиты иных основ конституционного строя России не менее важно, в связи с чем целью конституционно-правовой политики должно стать действительное осуществление и охрана всех основ конституционного строя.

Обозначенная цель конкретизируется в перечне задач конституционно-правовой политики. Задачи могут быть весьма широкими по содержанию и долгосрочными, то есть рассчитанными на длительную перспективу и узко-краткосрочными, конъюнктурными. Очевидно, перечни соответствующих задач не могут быть закрытыми. Среди задач первого вида полагаем возможным выделить такие, как демократизация общественной жизни посредством права; обеспечение гарантий конституционных прав и свобод личности; обеспечение стабильного функционирования высших органов государственной власти; повышение уровня правовой культуры должностных лиц и граждан; поддержание оптимального баланса прав и законных интересов государства, общества и индивида; достижение гармонизации с приоритетами государственной политики; разработка долговременной стратегии конституционного законотворчества и др.

Задачи второго вида могут включать в себя, в частности, такие, как внесение в главы 3-8 Конституции РФ ряда поправок; принятие конкретных законов (например, Федерального закона «О нормативных правовых актах»); преодоление противоречий между нормами конкретных источников конституционного права; обеспечение конституционности отдельных нормативных правовых актов; сокращение в законах субъектов РФ числа норм, дублирующих нормы федеральных законов; рецепция правовых позиций Конституционного Суда РФ в процессе законотворчества; доктринальное осмысление

пальное право. 2010. №4. С. 4.

⁴ См. подробнее: Политология. Энциклопедический словарь. / под ред. Ю.И. Аверьянова. М., 1993. С. 251.

⁵ Малько А.В. Указ. соч. С. 3.

⁶ См.: Матузов Н.И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003. С. 77; Солдаткина О.Л. Цели в правовой политике: системный анализ // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. №3. С. 22.

новых конституционно-правовых явлений (например, института Уполномоченного по правам ребёнка в РФ и в субъектах РФ).

Перечисленные установки обуславливают функциональное назначение конституционно-правовой политики. Набор функций конституционно-правовой политики, как и сам феномен этой политики, требует более глубокого научного исследования. Не претендуя на полноту, представляется возможным вести речь о следующих функциях: корректирующая, прогностическая, рационализирующая, обеспечительная, интегрирующая.

Корректирующая функция позволяет варьировать в заданных Конституцией РФ рамках основные направления конституционного развития государства, выявлять приоритеты конституционно-правового курса, усиливать необходимые в данный период времени политические и правовые акценты. Иными словами, эта функция является показателем гибкости и динамичности конституционно-правовой политики. Прогностическая функция нацелена на выработку путей и рецептов разрешения потенциальных конституционно-правовых проблем, она «призвана упреждать подобные отрицательные ситуации, предлагать механизмы, «работающие» на опережение, связанные с чётким юридическим планированием»⁷. Рационализирующая функция призвана способствовать совершенствованию организации, функционирования высших органов государственной власти и их взаимодействию между собой, повышению уровня качества конституционного законодательства и эффективности его реализации, оптимизации отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Обеспечительная функция направлена, главным образом, на обеспечение конституционной безопасности, неуклонное следование предписаниям Основного закона, а, следовательно, гарантирование безопасности российского государства в целом. Ценность рассматриваемой политики состоит не только в её аналитической составляющей, но и в организационно-материальном поддержании конституционно-правового курса, призванного и способного обеспечить безопасность общества и каждого его члена. Интегрирующая функция состоит в объединении индивидов, различных социальных групп, институтов публичной власти и гражданского общества на основе общих идей, ценностей, интересов, потребностей, заключающихся в последовательном претворении в жизнь, установленных Конституцией РФ основ конституционного строя.

Обосновывая своеобразие конституционно-правовой политики, представляется целесообразным выявить характерные черты данного явления, позволяющие определить его особое место в рамках правовой политики современной России. Во-первых, конституционно-правовая политика отличается основополагающим и системообразующим характером, представляя собой, по выражению О.Ю. Рыбакова и Т.М. Пряхиной, «регулирующий и координирующий центр всей правовой политики в российском государстве»⁸. Особая значимость этого вида правовой политики обусловлена тем, что она в большей степени, чем какая-либо другая связана с Конституцией РФ, «пронизана» её положениями. Нормы Конституции РФ наиболее подробно регулируют общественные отношения, составляющие предмет конституционного права как отрасли права, следовательно, объективно устанавливают пределы и параметры конституционно-правовой политики.

Во-вторых, конституционно-правовая политика имеет специфическую цель и задачи, о чём было сказано выше.

В-третьих, конституционно-правовая политика обладает особым содержанием, представляет собой набор особых компонентов. Эти компоненты можно подразделить на виды с помощью различных критериев: подотраслей (институтов) конституционного права, видов источников конституционного права, этапов формирования конституционно-правовой политики (краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный), направлений реализации (доктринальное, правотворческое, правореализационное). Свообразие содержания конституционно-правовой политики предопределено, главным образом, своеобразием содержания отечественного конституционного права.

В-четвёртых, для конституционно-правовой политики характерны специфические приоритеты осуществления, то есть первоочередные вопросы, требующие незамедлительного решения. Однако они по своей природе являются подвижными и динамично изменяются под воздействием различных политических, экономических, духовных и даже субъективных обстоятельств. В настоящее время наиболее актуальными направлениями реализации конституционно-правовой политики представляются усиление гарантий реализации конституционных прав и свобод личности, оптимизация дальнейшего развития Конституции РФ путём внесения определённых поправок и преобразования; преодоление дефектов текущего законодательства, в особенности с помощью его конституционализации; обеспечение оптимального баланса соотношения феде-

⁷ Малько А.В. Конституционно-правовая политика современной России: проблемы и пути решения // Право и политика. 2001. №6. С. 11.

⁸ Рыбаков О.Ю., Пряхина Т.М. Указ. соч. С. 226.

рального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения (например, посредством сокращения в региональном законодательстве числа норм, дублирующих положения федеральных нормативных актов); повышение качества нормотворческой деятельности, в том числе, через совершенствование антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. При этом важно разработать систему критериев эффективности осуществления конституционно-правовой политики. В качестве таких критериев могут выступать соблюдение правовых позиций Конституционного Суда РФ, оперативность и адекватность претворения в жизнь посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ и ряд других.

В-пятых, конституционно-правовая политика должна базироваться на особых принципах, отражающих её природу и значение. Специальное внимание этому вопросу было уделено в работе О.Ю. Рыбакова и Т.М. Пряхиной. Учёными выделены следующие десять принципов: основанность на Конституции РФ; охрана основ конституционного строя; признание и предоставление конституционных гарантий реализации основных естественных, неотчуждаемых прав и свобод человека; сохранение баланса и разделения государственно-правовой сферы, отношений гражданского общества и индивидуального бытия личности; разделение властей; сохранение целостности и неприкосновенности территории РФ; открытость; единство законности и демократии; конституционность; гуманизм⁹. Указанный перечень представляется несколько спорным. В нём допускается определённое смысловое дублирование, в частности, наряду с конституционностью упоминается и основанность на Конституции РФ. Также наблюдается повторение отдельных основ конституционного строя (разделение властей, сохранение целостности территории Российской Федерации), что стирает границу между ними и принципами конституционно-правовой политики. Следование основам конституционного строя, несомненно, является принципом и квинтэссенцией конституционно-правовой политики, но приравнивать принципы конституционно-правовой политики к конкретным основам конституционного строя вряд ли правильно. Кроме того, в приведённом перечне отсутствуют некоторые фундаментальные основы проведения конституционно-правовой политики. На наш взгляд, его целесообразно дополнить такими принципами, как реалистичность, гармонизация с приоритетами государственной политики, учёт общественной практики, оптимальное сочетание рецепции зарубежного опыта и сохранения отечественных традиций конституцио-

нализма, легитимность, социальная востребованность, научная обоснованность.

В-шестых, федеративному государственно-территориальному устройству России имманентно присуще разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами и обусловленное этим разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Конституционно-правовое регулирование общественных отношений осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, что предопределяет возможность формирования и осуществления не только федеральной, но и региональной конституционно-правовой политики. Правда, в этом плане возможность существования последней не будет оригинальной, поскольку в сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов находится немало отраслей законодательства (п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Согласно такой логике на региональном уровне может формироваться и иная отраслевая политика¹⁰. В этой связи весьма перспективным представляется осмысление особенностей и закономерностей формирования, содержания и реализации конституционно-правовой политики в субъектах РФ. Её важно исследовать в трёх аспектах: выявление общих черт конституционно-правовой политики на федеральном и региональном уровнях, что неизбежно в условиях доминирования федеральной власти и федерального права; познание специфики региональной конституционно-правовой политики в целом, её отличий от федеральной; анализ особенностей конституционно-правовой политики в отдельных субъектах РФ.

Таким образом, с теоретико-методологических позиций представляется возможным обоснование необходимости существования и внедрения в конституционную доктрину и практику новой правовой категории «конституционно-правовая политика». Более того, имеются и прецеденты легального закрепления данного понятия¹¹. Подводя итог рассмотрению основ конституционно-правовой политики современной России, напрашивается вывод о свойствах этого явления. Важнейшим

¹⁰ См. подробнее: Дунаев А.В. Правовая политика субъектов РФ: проблемы формирования и осуществления // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. №4. С. 183-190; Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в современной России: понятие и принципы // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. №1. С. 55-60.

¹¹ См., например: Положение о Комитете Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва по конституционно-правовой политике, утверждённое Постановлением Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва от 03.11.2010 г. / www.khural.org

⁹ Рыбаков О.Ю., Пряхина Т.М. Указ. соч. С. 227-237.

из них является государственно-волевой характер: несмотря на то, что в формирование и даже осуществление конституционно-правовой политики вовлечено не только государство, но именно оно является основным проводником и субъектом этой политики. К числу иных свойств конституционно-правовой политики могут быть отнесены целенаправленность и планомерность;

наличие собственной стратегии; обладание набором характерных черт; детерминированный характер; наиболее тесная взаимосвязь с государственной политикой в силу высокой степени политизированности конституционного права; тотальность; реализация в правовых формах и посредством использования правовых методов.

Библиография:

1. Дунаев А.В. Правовая политика субъектов РФ: проблемы формирования и осуществления // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. №4. С. 183-190.
2. Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в современной России: понятие и принципы // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. №1. С. 55-60.
3. Малько А.В. Конституционно-правовая политика современной России: проблемы и пути решения // Право и политика. 2001. №6. С. 10-14.
4. Малько А.В. Конституционная политика как особая разновидность правовой политики // Конституционное и муниципальное право. 2010. №4. С. 3-6.
5. Матузов Н.И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: «НОРМА» 2003. С. 75-96.
6. Петров М.П. Обзор круглого стола «Концепция правовой политики субъекта Российской Федерации (г. Саратов)» // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. №3. С. 217-220.
7. Политология. Энциклопедический словарь. / под ред. Ю.И. Аверьянова. М.: «PUBLISHERS»1993. 432 с.
8. Положение о Комитете Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва по конституционно-правовой политике, утверждённое Постановлением Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва от 03.11.2010 г. / www.khural.org.
9. Рыбаков О.Ю., Пряхина Т.М. Конституционно-правовая политика // Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: «НОРМА», 2003. С. 223-242.
10. Солдаткина О.Л. Цели в правовой политике: системный анализ // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. №3. С. 22-27.

References (transliteration):

1. Dunaev A.V. Pravovaja politika sub#ektov RF: problemy formirovanija i osuwestvlenija // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. 2005. №4. S. 183-190.
2. Korsakova S.V. Municipal'no-pravovaja politika v sovremennoj Rossii: ponjatje i principy // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. 2008. №1. S. 55-60.
3. Mal'ko A.V. Konstitucionno-pravovaja politika sovremennoj Rossii: problemy i puti reshenija // Pravo i politika. 2001. №6. S. 10-14.
4. Mal'ko A.V. Konstitucionnaja politika kak osobaja raznovidnost' pravovoj politiki // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2010. №4. S. 3-6.
5. Matuzov N.I. Pravovaja politika: suwnost', koncepcija, real'nost' // Rossijskaja pravovaja politika: kurs lekcij / pod red. N.I. Matuzova i A.V. Mal'ko. M.: «NORMA» 2003. S. 75-96.
6. Petrov M.P. Obzor kruglogo stola «Koncepcija pravovoj politiki sub#ekta Rossijskoj Federacii (g. Saratov)» // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. 2004. №3. S. 217-220.
7. Politologija. Jenciklopedicheskij slovar'. / pod red. Ju.I. Aver'janova. M.: «PUBLISHERS»1993. 432 s.
8. Polozhenie o Komitete Verhovnogo Hurala (parlamenta) Respubliki Tyva po konstitucionno-pravovoj politike, utverzhdonnoe Postanovleniem Verhovnogo Hurala (parlamenta) Respubliki Tyva ot 03.11.2010 g. / www.khural.org.
9. Rybakov O.Ju., Prjahina T.M. Konstitucionno-pravovaja politika // Rossijskaja pravovaja politika: kurs lekcij / pod red. N.I. Matuzova i A.V. Mal'ko. M.: «NORMA», 2003. S. 223-242.
10. Soldatkina O.L. Celi v pravovoj politike: sistemnyj analiz // Pravovaja politika i pravovaja zhizn'. 2009. №3. S. 22-27.