



УДК 1
© 2015 г.

Н.С. Бондарь

КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Бондарь Николай Семенович – судья Конституционного суда РФ, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права и управления Южного федерального университета, г. Ростов-на-Дону, e-mail: bond@ksrf.ru

Аннотация. Статья посвящена актуальным проблемам конституционной модернизации политических институтов российской государственности. В статье отмечается, что модернизация государственности предполагает последовательное развитие механизмов осуществления политической власти в единстве государственных и муниципальных форм ее реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, воплощающих в себе высшую ценность всей системы государственности. В статье рассматривается конституционный строй России как государственно-правовое выражение гражданского общества; специфика модернизация политических институтов власти как поиск баланса централизации и децентрализации; анализируются проблема движения от государственно-управленческой к самоуправленческой демократии и специфика развития институтов участия граждан в управлении делами государства. Делается вывод о том, что модернизация политических институтов российской государственности естественным образом сопряжена с развитием и совершенствованием форм реализации гражданами их конституционного права на участие в управлении делами государства.

Ключевые слова: конституционализм, модернизация, политические институты, право, государство, Россия.

Введение

Модернизация государственности предполагает последовательное развитие механизмов осуществления политической власти в единстве государственных и муниципальных форм ее реализации, обеспе-

чения и защиты прав и свобод человека и гражданина, воплощающих в себе высшую ценность всей системы государственности¹. Поэтому неслучайно в ряде решений Конституционного суда РФ принципы построения публичной власти рассматриваются как условия и гарантии конституционных прав и свобод человека и гражданина, а сама государственная целостность – важное условие равного правового статуса всех граждан независимо от их места проживания, одна из гарантий конституционных прав и свобод².

При этом сам принцип разделения властей был обоснован в решениях Конституционного суда РФ не только в организационно-правовом плане взаимоотношений и обеспечения самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, но и (это очень важно!) в плане его конституционного значения с точки зрения гарантирования прав и свобод человека и гражданина. Причем правозащитная функция принципа разделения властей получила обоснование в конституционно-судебных органах применительно к органам всех ветвей власти: законодательной³, исполнительной⁴ и особенно широко – судебной⁵.

Отсюда ясно, что осуществляемая государством публичная политическая власть есть базовый институт современного конституционализма и одновременно инструмент гарантирования демократических начал модернизационных процессов в обществе и государстве. Концентрированным выражением государственно-политических институтов конституционной демократии является конституционный строй России.

Конституционный строй России как государственно-правовое выражение гражданского общества

В основе понимания конституционного строя как политико-правового явления социальной (а не только государственно-правовой) действительности лежит категория гражданского общества, что предопределяет необходимость анализа данной категории конституциона-

¹ См.: ч. 1 ст. 1, ст. 2, ч. 1-3 ст. 3, ст. 18 Конституции РФ.

² См.: Постановление КС РФ от 31 июля 1995 г. № 10-11 // ВКС. 1995. № 5.

³ См., например: абз. 2 п. 3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 24 июня 1997 г. № 9-П // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 3145; абз. 3 п. 3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П // СЗ РФ. 2003. № 52.4. II. Ст. 5101.

⁴ См., например: Постановление КС РСФСР от 14 января 1992 г. № 1-П-У // Ведомости РФ. 1992. № 6. Ст. 247; абз. 6 п. 3 мотивировочной части Определения КС РФ от 16 декабря 2008 г. № 1079-0-0 // ВКС РФ. 2009. № 3.

⁵ См., например, абз. 3 п. 3 мотивировочной части Постановления КС РФ от 17 марта 2009 г. № 5-П; абз. 1 п. 2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 21 января 2010 г. № 1-П // СЗ РФ. 2010. № 6. Ст. 699; абз. 2 п. 3.2 мотивировочной части Определения КС РФ от 4 декабря 2003 г. № 441-0 // ВКС РФ. № 3.

лизма не на формально-юридическом уровне, а на основе его существенных социально-политических, экономических, социокультурных характеристик.

В этом плане в решениях Конституционного суда РФ получило конституционное обоснование гражданское общество как сферы достижения баланса частных и публичных интересов. Каковы в этом плане его внутренние механизмы, которые позволяют развиваться экономическим, социально-культурным, политическим отношениям в режиме ценностей современного конституционализма?

Для нынешнего понимания современного гражданского общества как конституционной категории недостаточно представления о нем лишь с позиции его противопоставления государственной власти и, соответственно, сфере реализации публичных интересов. Частные и публичные начала не только могут не противопоставляться, но и должны иметь гармоничные формы сочетания, взаимопереплетения в процессе их самореализации в экономической, социально-культурной, политической жизни общества. Это становится возможным в том числе благодаря развитию процессов – со всеми их сложностями, противоречивостью, но неуклонным, закономерным характером – проникновения институтов политической системы в недра гражданского общества, с одной стороны, своего рода социализации государственной власти с помощью институтов гражданского общества (в особенности таких, как политические партии, местное самоуправление¹) – с другой. В этом плане главным в современной общедемократической концепции гражданского общества должно быть определение собственных качественных характеристик тех реальных общественных отношений, которые в системном единстве могут быть определены как современное гражданское общество.

Гражданское общество есть объективно складывающийся порядок реальных общественных отношений, который основан на признанных самим обществом требованиях справедливости и меры достигнутой свободы, недопустимости произвола и насилия. Данный порядок складывается на основе внутреннего содержания самих этих отношений, что превращает их в носителей справедливости и критерий меры свободы. Тем самым отношения в гражданском обществе обретают способность воплощать в себе определенные требования, нормативные модели поведения граждан, должностных лиц, государствен-

¹ В этом плане местное самоуправление, например, может и должно рассматриваться не только как институт публичной (муниципальной) власти, но и как выражение муниципальных институтов гражданского общества, а также прав человека [3, с. 49–69].

ных органов и государства в целом в соответствии с идеалами справедливости и свободы.

В отношениях, составляющих гражданское общество, объективно воплощаются идеи права как высшей справедливости, основанной на недопустимости произвола и гарантировании равной для всех членов гражданского общества меры свободы. Это те нормативные, общеобязательные требования, которые складываются и существуют в гражданском обществе независимо от их государственного признания и закрепления в законах. Но следование им со стороны государства является залогом того, что закон в таком обществе и государстве приобретает правовой характер, т. е. они не только воплощают в себе государственную волю, но эта воля в полной мере соответствует требованиям справедливости и свободы.

В данном случае речь идет о том, что философско-мировоззренческий плюрализм современного российского конституционализма получает прочные материальные начала: гражданское общество – генератор требований верховенства права, естественно-правовых идей демократии и свободы, а государство – творец и проводник позитивистской системы законодательства. Соответственно, залогом последовательной трансформации верховенства права в позитивный (юридический) закон и в правоприменительную практику является формирование гражданского общества, объективно, в силу своих имманентных характеристик, обладающего качествами правового социума. Исходя из этого подхода, само право (и, соответственно, Конституцию как юридический документ, отвечающий требованиям правового закона) можно рассматривать как объективно обусловленную форму свободы и одновременно ее формальную меру, всеобщую, нормативную и общеобязательную.

Такое общество не может быть неправовым, основой его функционирования являются признание государством прав и свобод человека и гражданина и ответственность государства перед личностью. Именно поэтому в современной России на нормативном уровне вопросы развития институтов гражданского общества тесно сопрягаются с построением правового государства, обеспечением прав человека¹. «Правовое государство невозможно без правового и справедливого общества. Здесь, как ни в какой другой сфере нашей жизни, государство таково, каково общество» [5, с. 7].

¹ См., например: Указ Президента РФ от 6 ноября 2004 г. № 1417 (ред. от 01.02.2011) «О Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека» // СЗ РФ.

Правовой характер гражданского общества, его соответствие высшим требованиям справедливости и свободы являются важнейшими качественными характеристиками такого общества. Свобода и справедливость представляют собой в условиях гражданского общества социальный фактор, нормирующий, упорядочивающий деятельность людей, придающий ей начала саморегуляции и самореализации.

С этим связаны и характеристики гражданского общества как сферы достижения баланса частных и публичных интересов. В соответствии с этим следует подходить и к определению главной цели функционирования современного гражданского общества. Не умаляя значения автономии личности, гарантий невмешательства в сферу ее частных интересов, следует признать, что не это является его главной целью; последняя заключается в удовлетворении материальных и духовных потребностей человека, в создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. А государство в этом случае (в условиях правового гражданского общества) неизбежно приобретает характер социального государства¹.

Это позволяет также преодолеть конкуренцию порой не совпадающих конституционных ценностей правового государства, с одной стороны, и социального – с другой. Речь идет об обогащении природы правового государства социальными началами, которые в значительной мере трансформируют его властные функции. При этом само понятие «достойная жизнь», получая конституционное обоснование путем закрепления достаточно конкретных обязанностей государства по ее достижению², должно восприниматься не как политическое программное положение, которое уже по этой причине нецелесообразно было бы использовать при определении понятия гражданского общества, а как конституционно-правовая категория, имеющая свое нормативное содержание.

На этой основе можно определить понятие гражданского общества как основанную на самоорганизации систему социально-экономических и политических отношений, функционирующих в правовом режиме социальной справедливости и имеющих своей целью создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека, защиту его прав и свобод как высшей ценности гражданского общества и правового государства.

Таким образом, Конституция РФ закрепляет основные характеристики гражданского общества в единстве экономических, социальных и политических отношений, а само гражданское общество в его

¹ См.: ст. 7 Конституции РФ.

² См.: ч. 2 ст. 7 Конституции РФ.

конституционном закреплении воплощает основные характеристики конституционного строя России¹.

Наличие в Конституции РФ 1993 г. самостоятельной главы, посвященной основам конституционного строя Российской Федерации, безусловно, имеет принципиальное значение для конституционного регулирования всей системы общественных отношений и утверждения современного российского конституционализма во всех его составляющих. Закрепленные в гл. 1 Конституции институты конституционного строя России представляют собой своего рода ее метаюридическую часть, которая обладает приоритетной юридической силой по отношению не только к текущему законодательству, но и ко всем другим структурным частям самой Конституции.

Вместе с тем парадокс заключается в том, что весьма подробная характеристика в Конституции основ конституционного строя сослужила плохую службу для научных исследований категории конституционного строя России. При наличии соответствующей главы Конституции в науке конституционного права как бы естественным образом утвердился во многом комментаторский подход к анализу основ конституционного строя России в соответствии со статьями гл. 1 Конституции. Между тем ее текст – это лишь внешняя форма конституционного регулирования; глубинные же, содержательные особенности, как и сущностные характеристики конкретных конституционных институтов, не могут быть раскрыты без анализа реальных общественных отношений, являющихся предметом соответствующей сферы конституционного регулирования. Внутреннее содержание Конституции является, как отмечалось, выражением объективно существующей системы конституционных институтов, в основе которых лежат реальные общественные отношения, представляющие собой четко (а в чем-то и достаточно жестко) скоординированную систему.

Это в полной мере касается и конституционного строя. В основе не только материальных, но и формально-юридических характеристик получившего закрепление в Конституции РФ 1993 г. конституционного строя России лежит природа тех общественных отношений, воплощением которых является конституционный строй как специфическая конституционная категория. В этом плане правы те ученые, которые при всех различиях и нюансах в подходах к пониманию нового конституционного строя России и природы его отдельных институтов, что не в последнюю очередь объясняется политико-идеологическими причинами, исходят из того, что конституционный строй как конституционно-правовая категория представляет собой государственно-правовое

¹ См.: гл. 1 Конституции РФ.

выражение формирующегося в России гражданского общества [4, с. 45–53; 6, с. 4–5]. Не только содержание, но и институциональная структура конституционного строя предопределяются соответствующими характеристиками (содержанием и структурой) гражданского общества.

Именно конституционный строй как «основная интегрирующая и предельная категория» конституционного права [2, с. 160], имеющая во многом метаюридический характер, призван гарантировать развитие демократических начал во всех сферах жизнедеятельности общества. При этом институты конституционного строя воплощают связь политических и экономических форм властвования с социальной организацией общества, равно как и со свободой личности и правовым положением граждан.

Что же касается понятия основ конституционного строя, то под ними следует понимать находящиеся под повышенной правовой защитой¹ сущностные социально-политические и конституционно-правовые установки демократической организации гражданского общества и правового государства, его взаимоотношений с человеком и гражданином. Это совокупность (система) закрепляемых Конституцией принципов (основ), определяющих главные характеристики экономической, политической и социальной организации общества и государства, основные параметры правового положения личности, ее взаимоотношений с обществом и государством. Основы конституционного строя предопределяют и одновременно воплощают (на нормативно-правовом уровне) основные характеристики всей системы организации гражданского общества, устанавливают конституционную меру социальной свободы как высшей правовой ценности и основного критерия нормативного упорядочения социальных связей и отношений гражданского общества.

Приоритетная юридическая сила институтов конституционного строя предопределяет особое значение основ конституционного строя как для оценки конституционности правовых норм на любом уровне их закрепления, включая конституционный, так и для преодоления в законодательстве и правоприменительной практике пробелов, коллизий и т. д.

Это предполагает возможность и необходимость двуединой характеристики институтов конституционного строя: с одной стороны, как главного критерия конституционности законов и иных нормативных правовых актов, являющихся предметом конституционного контроля, с другой – как важнейшего объекта конституционной охраны,

¹ См.: ст. 16 Конституции РФ.

осуществляемой, в частности, средствами конституционного правосудия. Эти подходы получили обоснование и в практике Конституционного суда РФ.

С учетом этих конституционных характеристик гражданского общества необходимо подходить и к оценке предложений о включении, например, в текст действующей Конституции новой, дополнительной главы, посвященной гражданскому обществу. В решениях Конституционного суда неоднократно затрагивались и получили развернутое конституционно-правовое обоснование вопросы, касающиеся экономических, социальных, общественно-политических компонентов гражданского общества, равно как и отдельных его институтов, включая политические партии, религиозные объединения, адвокатуру, средства массовой информации и т. п. Нельзя в связи с этим не сказать и о весьма популярной в настоящее время проблеме брака и семьи в аспекте известных дискуссий о «гетеросексуальном» равноправии и т. п. В частности, предлагается закрепить в главе о гражданском обществе конституционно-правовые характеристики брака как «основанного на добровольном согласии между мужчиной и женщиной и их равноправии»¹. Нет сомнений, что соответствующие вопросы приобрели принципиальное значение. Однако Конституционный суд РФ уже высказывался достаточно определенно: семья, материнство и детство именно в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые находятся под защитой действующей Конституции, обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства².

Следует отметить, что для анализа конституционных основ гражданского общества принципиальное (методологическое) значение имеет проблема соотношения начал государственного регулирования и самоуправления, автономии в тех или иных сферах гражданского общества и, соответственно, модернизации институтов политической власти.

Окончание в № 3 2015 г.

¹ См.: ст. 64-9 Конституции РФ.

² См.: Определения КС РФ: от 19 января 2010 г. № 151-0-0 // Архив КС РФ. 2010; от 24 октября 2013 г. № 1718-0 // Вестник КС РФ. 2014. № 1.

Литература

1. *Боброва Н.А.* Конституционный строй и конституционализм в России / под ред. В.О. Лучина. М., 2003.
2. *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. М., 2001.
3. *Бондарь Н.С.* Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008.
4. *Бондарь Н.С.* Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. М., 2014.
5. *Зорькин В.Д.* Тезисы о правовой реформе в России // Правовая реформа, судебная реформа и конституционная экономика: сб. ст. / сост. П.Д. Баренбойм. М., 2004.
6. *Кабышев В.Т.* Становление конституционного строя России // Конституционное развитие России. Саратов, 1992.

References

1. *Bobrova N.A.* Konstitutsionnyi stroi i konstitutsionalizm v Rossii / pod red. V.O. Luchina. M., 2003.
2. *Bogdanova N.A.* Sistema nauki konstitutsionnogo prava. M., 2001.
3. *Bondar' N.S.* Mestnoe samoupravlenie i konstitutsionnoe pravosudie: konstitutsionalizatsiia munitsipal'noi demokratii v Rossii. M., 2008.
4. *Bondar' N.S.* Konstitutsionnaia modernizatsiia rossiiskoi gosudarstvennosti: v svete praktiki konstitutsionnogo pravosudiiia. M., 2014.
5. *Zor'kin V.D.* Tezisy o pravovoi reforme v Rossii // Pravovaia reforma, sudebnaia reforma i konstitutsionnaia ekonomika: sb. st. / sost. P.D. Barenboim. M., 2004.
6. *Kabyshev V.T.* Stanovlenie konstitutsionnogo stroia Rossii // Konstitutsionnoe razvitie Rossii. Saratov, 1992.