

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.4

DOI: 10.19073/2658-7602-2020-17-2-168-174

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СУХАНОВА Александра Андреевна*

✉ saa1908@yandex.ru

Ул. Братьев Кашириных, 129, Челябинск, 454001, Россия

Аннотация. Статья посвящена исследованию процесса реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации. Автором сформулировано определение понятия «механизм реализации конституционных ценностей в государственных программах»; охарактеризовано назначение указанного механизма; обоснована диалектическая взаимосвязь между его целями и средствами; выявлены этапы его функционирования. Для каждого этапа выделяются системообразующие центры, обуславливающие его основное содержание. Рассматриваются дополнительные элементы механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, пронизывающие все его этапы: правосознание, правовая культура, юридическая техника. Особое внимание автор уделяет изучению конституционно-правовых рисков в качестве обособленного фактора, влияющего на эффективность механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах. В заключение приводится краткая формула механизма реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционные ценности, реализация конституционных ценностей, механизм реализации конституционных ценностей, государственные программы Российской Федерации, конституционно-правовые риски.

Concept and Essence of the Mechanism for the Implementation of Constitutional Values in the State Programs of the Russian Federation

Sukhanova Aleksandra A.**

✉ saa1908@yandex.ru

129 Br. Kashirinykh st., Chelyabinsk, 454001, Russia

Abstract. This article is devoted to the research of the implementation of constitutional values in government programs of the Russian Federation. The article formulates a definition of the concept of “a mechanism for the implementation of constitutional values in state programs”; the purpose of the specified mechanism is characterized; the dialectical relationship between its goals and means is substantiated; stages of its functioning are identified.

* Старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Челябинского государственного университета.

** Senior Lecturer of the Department of Public Prosecutorial Supervision and Law Enforcement Organizations at Chelyabinsk State University.

In studying each of the stages, the Author distinguishes system-forming centers that determine the main content of a particular stage. The research considers additional elements of the mechanism for the implementation of constitutional values in government programs of the Russian Federation, permeating all its stages: legal awareness, legal culture, and legal technique. The Author pays special attention to the study of constitutional legal risks as a separate factor affecting the effectiveness of the mechanism for the implementation of constitutional values in state programs. In conclusion, a brief formula of the mechanism for the implementation of constitutional values in the content of state programs of the Russian Federation is given.

Keywords: *Constitution of the Russian Federation; constitutional values, implementation of constitutional values, mechanism for the implementation of constitutional values, government programs of the Russian Federation, constitutional legal risks.*

Ключевое назначение реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ состоит в совершенствовании отдельных сфер жизни и деятельности общества и государства на основе ценностно-державных положений Конституции и в полном соответствии с ними, для чего используется совокупность различных способов правового отражения, образующих единый механизм реализации.

Механизм реализации конституционных ценностей в государственных программах представляет собой систему элементов, средств и целей отражения конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, организованных наиболее рациональным образом для эффективного осуществления государственной политики России с учетом и во исполнение аксиологических конституционно-правовых норм.

Рассматриваемый механизм позволяет обеспечить комплексную реализацию всей системы конституционных ценностей в государственных программных направлениях России; продемонстрировать практическое значение конституционных ценностей для осуществления эффективной государственной политики; отразить динамику развития системы конституционных ценностей в содержании государственных программ; выявить специфические аспекты и регулятивные возможности конституционных ценностей во взаимосвязи с реальными политическими процессами.

Цель механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации заключается в приведении государственной политики, осуществляемой, в том числе, посредством принятия и исполнения государственных программ, в соответствие с базовыми ценностными идеями организации

взаимодействия общества и государства, а также в обеспечении действенности аксиологических положений Конституции, их реального воплощения в жизнь.

Этапами функционирования механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах выступают: выявление конституционных ценностей, являющихся базовыми для совершенствования конкретной сферы взаимодействия общества и государства, в которой планируется принятие соответствующей государственной программы; формулирование на основе выбранных конституционных ценностей целей и задач государственных программ; установление ожидаемых результатов, контрольных событий и показателей государственных программ, отражающих реализацию в их содержании соответствующих конституционных ценностей; оценка эффективности реализации конституционных ценностей в государственных программах и эффективности реализации государственных программ в целом.

На каждом из этапов в качестве системообразующих центров, определяющих основное содержание этапа, выделяются базовые элементы механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах, к которым могут быть отнесены: конституционная ценность, провозглашенная в конкретном конституционно-правовом положении; цели государственной программы, сформулированные на основе избранной конституционной ценности; задачи государственной программы, установленные во исполнение ее целей; детальный план-график реализации государственной программы; ожидаемые результаты, контрольные события и показатели программы, определенные с опорой на цели и задачи последней; годовые отчеты о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы.

Представляется, что в механизм реализации конституционных ценностей могут быть включены и дополнительные элементы, пронизывающие все его этапы и включающие конституционные ценности в систему своих компонентов. Такими элементами выступают правосознание как категория, означающая сферу общественного, группового и индивидуального сознания, отражающую правозначимые явления и обусловленную правозначимыми ценностями, представлением должного правопорядка [2, с. 420]; правовая культура как система ценностей, правовых идей, убеждений, навыков и стереотипов поведения, правовых традиций, принятых членами определенной общности (в том числе государственной) и используемых для регулирования их деятельности [2, с. 417]; юридическая техника как совокупность определенных приемов, правил, методов, применяемых при разработке содержания и структуры правовых актов и при их претворении в жизнь [2, с. 619] и пр.

Однако наиболее значимыми элементами механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации выступают цели государственных программ – идеально предполагаемые управомоченным органом состояния отношений, явлений или процессов, для достижения которых та или иная государственная программа разрабатывается.

Примечательно, что в процессе работы механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах сталкиваются цели субъекта, разрабатывающего и реализующего конкретную государственную программу, и цели субъекта, на которого рассчитаны мероприятия программы. Единство этих целей может быть достигнуто посредством определения в качестве основы государственной программы и ее целей конституционных ценностей, что также интегрирует все прочие элементы механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах в единую взаимосогласованную систему, направленную на достижение оптимального и желаемого результата.

Цель механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации достигается с помощью средств механизма – соответствующих инструментов и технологий, которые: обладают социальной ценностью, выражая и обобщая способы обеспечения интересов субъектов, так или ина-

че участвующих в реализации государственных программ; отражают информационные качества и ресурсы как ценностных положений Конституции, так и сформулированных на их основе положений государственных программ; приводят к конкретному результату, выступая связующим звеном между ним и изначально поставленными целями механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах; обеспечиваются соответствующими государственными органами.

Следует отметить, что конституционные ценности, являясь объектом реализации в рамках рассматриваемого механизма, выступают в качестве средства этого же механизма.

Средства механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации создают возможности для усиления позитивных факторов правового и государственного регулирования, осуществляемого с помощью государственных программ, а также для нивелирования негативных факторов, стоящих на пути достижения целей государственно-программного регулирования.

Другой функцией средств механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации является структурирование действия механизма, предложение исключительно упорядоченных, а не стихийных способов достижения необходимых целей, что выступает показателем правовых и политических возможностей государства, уровня его развития в построении отношений между обществом и государством.

Важный аспект использования средств механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации заключается в смещении приоритета в сторону средств – практических технологий, т. е. конкретных активных действий, предусмотренных государственной программой, по достижению поставленных целей.

Полагаем, между целями и средствами механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации существует диалектическая взаимосвязь. С одной стороны, поставленная цель определяет выбор конкретных средств для ее достижения, их природу и направленность. Если государственная программа, в основе которой лежит какая-либо конституционная ценность или их набор, имеет целью развить некие общественные отношения,

содействовать становлению новых социально ценных связей, то в содержании такой государственной программы должны превалировать средства стимулирующего характера (поощрения, льготы и пр.). И наоборот, если государственная программа нацелена на охрану и защиту определенных отношений, то в ее содержании доминируют средства ограничивающего плана (запреты, приостановления и т. п.). Разумеется, помимо целей, на выбор средств влияют также: характер общественных отношений, на совершенствование которых направлена государственная программа; природа сферы существования государственной программы; возможные препятствия, негативно воздействующие на процесс получения социально значимых результатов.

С другой стороны, цель должна исходить из реально имеющихся средств, необходимых для ее достижения. В противном случае получение желаемых результатов станет невозможным, а механизм реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ окажется неэффективным.

С учетом реалий существующей действительности и современных научных изысканий в качестве обособленного фактора, заслуживающего внимания в рамках раскрытия сути механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, рациональным будет рассмотреть такое явление, как конституционно-правовой риск.

Конституционное право как наука изучает не только конституционно-правовые нормы и институты, обладающие весьма высокой степенью статичности, но и динамичные процессы, связанные с их реализацией в текущей политической, экономической, правовой и иных видах социальной практики. Более того, взаимосвязь между положениями Конституции (включая аксиологические положения) и их реализацией (в том числе в содержании государственных программ) является крайне важной, поскольку «содержание самых прогрессивных конституционных положений может нивелироваться посредством ненадлежащего их воплощения в окружающую жизнь» [6, с. 30].

Как отмечает В. В. Киреев, «Конституция Российской Федерации оказала колоссальное влияние на построение нового общества и государства. В той же степени колоссальными были и являются риски, связанные с принятием этого акта, его содержанием, развитием в положени-

ях текущего законодательства, интерпретацией, а также воплощением в реальных социальных процессах» [4, с. 12].

Реализация конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации может быть рассмотрена как самостоятельная сфера возникновения конституционных рисков, требующая разработки критериев их оценки с учетом реально существующей конституционной ситуации на современном этапе развития российских общества и государства.

Наука о рисках (рискология), раскрывающая сущность рисков, особенности их возникновения, систему оценки, средства минимизации, наиболее масштабно детализирована в области экономических и технических наук, однако пути развития рискологии обозначены и во многих других сферах, например, в сфере экологии или политологии.

Представляется, что конституционно-правовая сфера представляет собой полноценную область существования рисков. Это обусловлено масштабным влиянием Конституции как на правовую систему, так и на иные системы общества и общественные отношения в целом. Следовательно, масштабными являются и риски, связанные с претворением конституционных положений в жизнь, из чего закономерно вытекает активность изучения вопросов, связанных с системой управления конституционными рисками, в том числе в ходе реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ и самих государственных программ Российской Федерации непосредственно.

При этом очевидно, что в процессе построения теории конституционных рисков разработанные в других сферах научного познания фундаментальные основы общей теории рисков не могут быть проигнорированы, т. е. конституционно-правовая теория рисков неизбежно базируется на общих подходах, выработанных другими науками [3, с. 51].

Более того, применительно к механизму реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации использование достижений не только правовой, но и других наук является необходимым, поскольку при разработке государственных программ во внимание принимаются экономические, социологические и прочие параметры, а значит востребованы и системы управления соответствующими рисками.

В максимально широком понимании риск как научная категория представляет собой «соотношение возможных потерь и потенциальных приобретений» [3, с. 51]. Конституционно-правовой риск представляется возможным определить как «конкретно-исторические характеристики принятия и действия конституционных норм, выражающие соотношение между обусловленными этими процессами социальными приобретениями и потерями» [3, с. 52].

Следовательно, возникновение конституционного риска возможно в ситуации неопределенности и множественности вариантов движения конституционно-правовых или обусловленных ими социальных процессов. В дополнение к изложенному следует отметить, что указанная взаимосвязь между конституционно-правовыми и социальными процессами имеет еще один аспект: возникший единичный риск в качестве последствий может повлечь появление следующих рисков в различных сферах жизни общества и государства.

Конституционные риски могут быть классифицированы по следующим основаниям: причины возникновения; время возникновения (ретроспективные, текущие и перспективные риски); область тех базовых общественных отношений, в которой возникают риски; отношение к Российской Федерации (внутренние риски и внешние риски); характер уже наступивших или прогнозируемых последствий [3, с. 53].

При характеристике видов конституционных рисков как факторов, влияющих на функционирование механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, отдельного внимания заслуживают риски, выделяемые по критерию времени возникновения. Так как государственные программы, а следовательно и конституционные ценности в их содержании, реализуются поэтапно, то в рамках претворения в жизнь каждой государственной программы могут существовать и ретроспективные (возникшие на предыдущем (-их) этапе (-ах)), и текущие (существующие на настоящем этапе), и перспективные (могущие иметь место на последующем (-их) этапе (-ах)) риски. При этом проработка рискованных ситуаций на предшествующих этапах реализации государственных программ способна минимизировать риски или избежать их на текущем и последующих этапах реализации.

При разработке системы управления рисками, связанными с механизмом реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, необходимо учитывать ряд аксиом, на которых базируется общая характеристика риска. К ним относятся: аксиома всеохватности, утверждающая, что нет безрисковых видов деятельности; аксиома приемлемости, требующая от исследователя рисков заниматься категоризацией рисков; аксиома неповторяемости, согласно которой любое поле рисков изменяется во времени, не повторяясь даже для близких ситуаций и сходных систем, независимо от степени их идентичности [7, с. 46].

Разумеется, для управления конституционными рисками, в том числе в сфере реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, в первую очередь необходимо осуществить процесс их выявления, который должен начинаться с анализа содержания Конституции и актов, конкретизирующих ее положения, включая государственно-программные документы; а также поиск причин возникновения рисков.

В контексте данного вопроса следует согласиться с В. В. Киреевым, полагающим, что многочисленные и содержательные исследования исторических особенностей развития российского общества и государства могут выступать той основой, которая позволяет выявить ретроспективные конституционные риски, сформировавшие исторические предпосылки возникновения современных и перспективных конституционных рисков, определить содержание взаимосвязи конституционных рисков с основными этапами конституционного развития России, установить закономерности их возникновения [6, с. 29–30].

Интересной представляется и позиция С. А. Авакьяна [1, с. 463–464], который, отвечая на вопрос о том, можно ли просчитать перспективы и тем самым выявить дефекты будущего конституционно-правового регулирования и правоприменения, акцентирует внимание на следующих моментах. Во-первых, в рамках рассматриваемого процесса необходимо просчитывать политические и процессуальные моменты, тесно связанные между собой. Во-вторых, необходимо просчитывать не только основные, но и попутные, параллельные последствия. В-третьих, дефектность регулирования нередко связана с отсутствием расчетов по материально-

экономическим составляющим. В-четвертых, может иметь место так называемый дефект пренебрежения нормами конституционного права в интересах политической воли.

Успешное выявление конституционных рисков в рамках механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации позволяет перейти к оценке соответствующих рисков, однако следует отметить, что, во-первых, выделение выявления и оценки как двух отдельных этапов управления рисками представляется достаточно условным ввиду тесной взаимосвязи между ними; во-вторых, процесс оценки конституционных рисков характеризуется традиционными общенаучными трудностями формирования оценочного аппарата, присущими большинству областей исследований.

Опираясь на подход общей рискологии, можно установить, что степени риска колеблются от минимальной до максимальной, между которыми могут выделяться различные дополнительные степени. Следовательно, необходимым видится описание каждой из выделенных степеней риска с позиций не только конституционно-правовых и иных социальных последствий, но и конституционно-ценностных, а также других правовых критериев, посредством которых одна степень риска отграничивалась бы от другой [6, с. 31]. Только в таком случае может быть достигнуто формулирование относительно четких критериев оценки рисков с позиции именно конституционно-правовой науки.

Важным аспектом оценки конституционно-правовых рисков является ее формализация, представляющая собой серьезную проблему, обусловленную тем, что содержание Конституции Российской Федерации и актов, реализующих ее положения, и характер их взаимосвязи невозможно представить в цифровых выражениях. Несмотря на это, существуют статистические данные, характеризующие развитие различных систем общества, динамику государства, которые могут сыграть вспомогательную роль и обеспечить оценку конституционных рисков с позиций социальных последствий конституционных решений, предоставив конституционному праву возможность оценивать риски на основе сложного сочетания аксиологического подхода с количественными и качественными характеристиками возможных последствий принимаемых конституционных решений [6, с. 31].

Можно предположить, что признание и допущение рисков, выявление рисков и их причин, их эффективная оценка позволяют разработать средства предупреждения и минимизации рисков и определить меры соответствующей ответственности. При этом представляется, что для повышения собственной эффективности названные процессы должны опираться на систему конституционных ценностей, что позволит установить соответствие между механизмом реализации последних (в частности, в содержании государственных программ) и механизмом управления рисками.

Конституционные риски характеризуются необходимостью (а в ряде случаев и возможностью) принятия субъектом конституционно-правовых отношений конституционного решения, т. е. осуществления выбора в целях достижения положительного конституционного результата. Конституционный результат, выступая итогом выполнения конституционного решения, соотносим с такими понятиями, как конституционные цели и конституционные ценности: цель выражает желаемый субъектом конституционно-правовых отношений результат, а конституционные ценности выступают аксиологической основой для определения цели. Следовательно, субъекту принятия конституционного решения следует не только осознавать существование ценностных противоречий, но и использовать Конституцию РФ и законодательство как инструменты минимизации соответствующих рисков [6, с. 28–29].

Не представляется возможным игнорировать тот факт, что исследование конституционных рисков будет неизбежно затрагивать весьма болезненные для представителей государственной власти вопросы, но при этом будет и формировать для них реальный и более чем полезный инструмент принятия основанных на Конституции Российской Федерации взвешенных решений в ситуациях конституционного риска [5, с. 72]. Следовательно, достижение целей, решение задач и использование средств механизма реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации представляется более результативным, если государственное регулирование будет принимать во внимание такую специфическую область научного познания, как конституционные риски.

Таким образом, механизм реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации

можно определить как систему средств, избранных для достижения поставленных целей и решения определенных задач, позволяющих претворять в жизнь содержащиеся в нормах Конституции ценностные начала посредством принятия и исполнения государственных программ и государственно-программного метода

управления и регулирования в целом с учетом существующих конституционных рисков. Краткая формула рассматриваемого механизма может быть представлена с помощью категорий «конституционная ценность» – «программные цели/задачи» – «средства реализации» – «конституционные риски» – «достигнутые результаты».

Список литературы

1. Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Размышления конституционалиста : избр. ст. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2010. 560 с.
2. Большой юридический словарь / В. Н. Додонов [и др.]. М. : Инфра-М, 2001. 624 с.
3. Киреев В. В. К вопросу о становлении и развитии теории конституционно-правовых рисков // Наука ЮУрГУ. Секции экономики, управления и права : материалы 63-й науч. конф. / отв. за вып. С. Д. Ваулин. Челябинск : Издат. центр ЮУрГУ, 2011. Т. 2. С. 51–53.
4. Киреев В. В. О теории риска в российской науке конституционного права // Проблемы права. 2012. № 7 (38). С. 11–16.
5. Киреев В. В. Проблемы и перспективы развития конституционно-правовой рискологии // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. 2013. Т. 13, № 3. С. 71–76.
6. Киреев В. В. Роль науки конституционного права России в выявлении и оценке конституционных рисков // Вестник Челябинского государственного университета. Сер.: Право. 2013. Вып. 38. № 27 (318). С. 28–32.
7. Откидач В. В., Джюра С. Г., Фисуренко О. В. Рискология – управление рисками // Риски в современном мире: идентификация и защита : материалы VIII международных научных чтений Международной академии наук экологии и безопасности жизнедеятельности. СПб. : Изд-во МАНЭБ, 2004. С. 46–49.

References

1. Avak'yan S. A. Probely i defekty v konstitutsionnom prave i puti ikh ustraneniya [Gaps and Defects in Constitutional Law and Ways to Eliminate Them]. *Razmyshleniya konstitutsionalista – Reflections of a Constitutionalist*. Moscow, Moscow University Publ., 2010. 560 p.
2. Dodonov V. N. *Bol'shoi yuridicheskii slovar'* [Large Legal Dictionary]. Moscow, Infra-M Publ., 2001. 624 p.
3. Kireev V. V. K voprosu o stanovlenii i razvitii teorii konstitutsionno-pravovykh riskov. T. 2 [To the Question of the Formation and Development of the Theory of Constitutional Legal Risks. Vol. 2]. *Nauka YuUrGU. Sektsii ekonomiki, upravleniya i prava – Science of SUSU. Sections of Economics, Management and Law*. Chelyabinsk, South Ural State University Publ. Centre, 2011, pp. 51–53.
4. Kireev V. V. O teorii riska v rossiiskoi nauke konstitutsionnogo prava [On Theory of Risks in the Russian Science of Constitutional Law]. *Problemy prava – Issues of Law*, 2012, no. 7 (38), pp. 11–16.
5. Kireev V. V. Problemy i perspektivy razvitiya konstitutsionno-pravovoi riskologii [Problems and Prospects for Development of Legal Constitutional Riskology]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo – Bulletin of South Ural State University. Series: Law*, 2013, vol. 13, no. 3, pp. 71–76.
6. Kireev V. V. Rol' nauki konstitutsionnogo prava Rossii v vyyavlenii i otsenke konstitutsionnykh riskov [The Role of Science of Constitutional Rights of Russia in Identifying and Risk Assessment of Constitutional]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo – CSU Bulletin. Series: Law*, 2013, iss. 38, no. 27 (318), pp. 28–32.
7. Otkidach V. V., Dzhura S. G., Fisurenko O. V. Riskologiya – upravlenie riskami [Riskology – Risk Management]. *Riski v sovremennom mire: identifikatsiya i zashchita – Risks in the Modern World: Identification and Protection*. St. Petersburg, International Academy of Ecology and Life Safety Sciences Publ., 2004, pp. 46–49.