

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Полянский Виктор Владимирович
Polyansky Viktor Vladimirovich

кандидат юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственного
и административного права Самарского университета
*Candidate of Legal Sciences, Professor, Head of the State
and Administrative Law Department of Samara University*
E-mail: bezverkhov-artur@yandex.ru

УДК 342.41

КОНСТИТУЦИЯ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНОЙ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕАЛЬНОСТИ *CONSTITUTION IN THE CONTEXT OF SOCIAL AND POLITICAL REALITY*

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы соотношения реальных социальных и политических процессов в обществе с принципами и конкретными нормами Конституции России формата 2020 года. Признается, что социально ориентированный потенциал Конституции РФ является политическим инструментом влияния публичной власти на социальные отношения, отражает сложившийся характер частных и публичных интересов. Конституция России оценивается с позиций ее влияния на публично-властные отношения, складывающиеся в социальной и политической реальности, анализируется текущее законодательство с точки зрения отражения в нем социального потенциала Конституции. Специальным объектом исследования

определены самоуправленческие отношения, подлежащие правовому регулированию в целях гармонизации конституционной идеологии и практики самоуправления.

Abstract. *The article deals with the problems of correlation of real social and political processes in society with the principles and specific norms of the Russian Constitution of the 2020 format. It is recognized that the socially oriented potential of the Constitution of the Russian Federation is a political tool for the influence of public authorities on social relations, reflects the established nature of private and public interests. The Constitution of Russia is evaluated from the standpoint of its influence on public-power relations that develop in social and political reality, the current legislation is analyzed from the point of view of reflecting the social potential of the Constitution in it. Self-government relations are defined as a special object of research, subject to legal regulation in order to harmonize the constitutional ideology and practice of self-government.*

Ключевые слова: Конституция, социальная реальность, социальная справедливость, политическая реальность, публичная власть, публичные интересы, частные интересы, самоуправление, гармонизация конституционной идеологии и практики самоуправления.

Keywords: *Constitution, social reality, social justice, political reality, public authority, public interests, private interests, self-government, harmonization of constitutional ideology and self-government practice.*

Особо высокая ценность Конституции России должна состоять в ее социальной направленности, адекватности норм той реальности, в которой живут граждане и действуют нормы высшего нормативного правового акта. Отсюда весьма значимым является вопрос о соотношении Конституции и социальной (только отчасти – политической) реальности¹, наиболее чувствительной для человека и гражданина, для которого **социальная сторона**

¹ В контексте настоящего исследования понятие «социальная реальность» используется как в широком (по сути – социально-экономическая сфера), так и в узком смысле (отношения социальной защиты, охраны и т.п.). Между тем в изолированном виде социальные отношения, а следовательно – и реальность, выделить из всей массы общественных отношений весьма трудно, поскольку им придается политическая окраска, хотя бы в силу политического интереса субъектов публичной власти, закрепляющих принципы, нормы отношений и формирующих практику их реализации.

его жизни важнее политического статуса – видов и содержания политических прав, механизмов их реализации.

Вопрос соотношения Конституции и социальной (отчасти – политической) реальности – это многогранная, многоплановая проблема теории конституционного права, а если еще шире – теории государства и права в части соотношения норм права и их реализации, а в более фундаментальном плане – философская проблема (сущности и целей бытия социумов, индивидов, государств).

В инструментальном плане применительно к конституционному праву – это вопрос реальности и фиктивности норм права, в частности конституционных (кстати, по-прежнему актуален В.И. Ленин – его положение о сущности конституции, ее реальности и фиктивности, высказанное в статье «Как социалисты-революционеры подводят итоги революции и как революция подвела итоги социалистам-революционерам»).

С методологической точки зрения, это вопрос программности, прогностичности норм конституций, их перспективности с точки зрения продвижения общественных отношений к запроектированному в конституции идеалу (модели).

Обыденное и профессиональное понимание смысловых характеристик конституционных норм не имеют идентичности, что предполагает различие в подходах к оценке содержания конституционных норм, иногда прямо противоположных – при наличии единой лингвистической формы, что ярко проявилось в период экспертирования предложений по изменению Конституции РФ в 2020 году. Одни и те же термины наделялись различным содержанием даже в профессиональном юридическом дискурсе, не говоря уже о политическом (политологическом) и обыденном понимании норм проекта Закона о поправке к Конституции РФ 2020 года².

Это касается всех норм Конституции, однако следует остановиться на одном из ее сегментов – нормах, регулирующих со-

² Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>.

циальные отношения (но в той или иной мере имеющие и политический характер). При этом вступившие в силу нормы Конституции РФ в редакции 2020 года на данном этапе действия рано критиковать с позиций определения степени эффективности, соответствия реальным социальным либо политическим процессам. Однако целесообразно посмотреть на реальные социальные процессы, затрагивающие важнейшие интересы российских граждан и их объединений, в том числе и экономического характера, в соотношении с принципами и конкретными нормами Конституции России формата 2020 года.

Прежде всего следует иметь в виду, что **социально ориентированный потенциал Конституции является политическим инструментом завоевания и удержания публичной власти индивидами и организациями**, обладающими каналами влияния на субъекты демократических отношений, – это свойство постоянно демонстрируется на выборах, в рамках других массовых форм прямого волеизъявления. В современных условиях социальный потенциал наиболее эффективен для мобилизации сторонников различных структур политической системы. Одновременно социальные ресурсы Конституции становятся объектом и средством политических манипуляций. В данном случае речь идет о побочном негативном результате реализации норм конституции, и не только российской.

Все нормы Конституции о социальных отношениях необходимо рассматривать и оценивать в единстве, с точки зрения гармоничности отдельных частей и в целом Конституции, хотя в ряде случаев по сути своей социальные отношения (по образованию, здравоохранению, культурному, национальному развитию и т.п.) закрепляются в Конституции в качестве самостоятельных сфер жизни государственно-организованного общества (ст. 71, например).

Социальная сфера – масштабный элемент конституционного регулирования общественных отношений, свидетельством чему является довольно частое использование термина «социальный» в различных контекстах – 25 раз в 11 статьях

Конституции России. При этом нигде легально содержание, границы понятия «социальный» не определены (поэтому имеется обширное пространство для его толкования – например, можно ли использовать термин «олигарх» для характеристики социальной группы, не рискуя попасть в число экстремистов за разжигание социальной розни?). Следует признать существенным фактор определенности понятия «социальный». Но раз такой определенности нет, представляется оправданным широкий подход к содержанию этого явления, охватывающего разнообразные отношения в социуме, когда социальные группы проявляют себя с позиций коллективного и индивидуального интереса в областях сформировавшихся направлений государственной политики создания условий для профессионального, интеллектуального, культурного, национального, физического, духовного и т.п. бытия человека.

Другими словами, все отношения в указанных направлениях составляют содержание социальных процессов, в которых государство играет ведущую роль, оно создает правовой каркас, в частности Конституцию, для социальных отношений, будучи политическим установлением, само существует и выполняет многие функции ради социального благополучия его основы – гражданина, человека (даже внешние функции имеют такую цель).

Между тем «каркас» – Конституция не более чем модель, идеал, отражающий представления о нем тех, кто, образно говоря, писал текст Конституции, опираясь на личный опыт социализации, собственные профессиональные, политические, моральные качества, собственные интересы. Было бы хорошо, если бы авторы руководствовались заботой о благе народа (как закреплено в преамбуле Конституции – она принималась многонациональным народом). Здесь стоит возвратиться к проблеме реальности и фиктивности конституционных норм, которые зависят в том числе и от осознания авторами текста Конституции социальных процессов, тех реалий в которых живет народ, социум, а не только заказчики и исполнители текста Конституции.

Яркий пример дисгармонии социальных отношений (в широком смысле) и конституционных норм дают нормы о местном самоуправлении, сочетающие в себе регулирование политических (в меньшей степени) и социальных аспектов взаимодействия индивидов и их объединений между собой и государством. Их главной целью является решение вопросов местного значения, содержательно охватывающих интересы населения в областях образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и т.п.

Практика реализации конституционных норм о местном самоуправлении доказала некоторую несостоятельность конституционной модели муниципальной власти, при этом со всей очевидностью демонстрировалась неэффективность ряда компетенционных норм Конституции в этой части, например, об охране общественного порядка. Несоответствие указанной нормы социальной реальности потребовало исключения указанных полномочий из перечня полномочий местного самоуправления, закрепленного в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ. Очевидно, и некоторые другие нормы Конституции, например, о пределах самостоятельности местного самоуправления в системе публичной власти, не могли быть сохранены в прежнем содержании, которое позволяло политическим акторам трактовать их весьма вольно. Поэтому (и по ряду других причин) назревала реформа местного самоуправления. Необходимость такой реформы в первую очередь вызвана заложенным в конце 80-х – начале 90-х годов неверным алгоритмом развития самоуправления. В соответствии с этим алгоритмом самоуправляющимися определили самые разные структуры, которые с точки зрения смысла и сути самоуправления не могли реализоваться в этом качестве. Самоуправление проектировалось уже не как самостоятельная и способная к самостоятельности институция общества, а как некая демократическая фикция.

С точки зрения сущностных характеристик самоуправления как социального (отчасти политическое) образование – это такое сообщество, которое способно к самоорганизации, само-

регуляции и самоконтролю. Самоуправление – это не вседозволенность, а явление социального управления в рамках единой публичной власти, которое должно обеспечивать соответствующую его целям и задачам эффективность в управлении муниципалитетом, население которого одновременно является объектом управления со стороны ведущей части публичной власти – государственной. И для достижения такой цели должна быть создана необходимая материально-финансовая база. Об этом писалось и в законах, и в научных статьях, монографиях, публицистических комментариях, но фактически она не была обеспечена правовыми, организационными, социально-психологическими ресурсами. По характеру взаимодействия населения с органами местного самоуправления нельзя было сказать, что это действительно самоуправляющиеся институты публичной власти. Состояние реальных отношений в этой сфере демонстрировало явную дисгармонию с конституционными нормами.

Мы должны реалистично подойти к местному самоуправлению и учреждать самоуправление на тех уровнях, где оно может быть реализовано в своем качестве. Это те поселения, которые обладали бы соответствующими ресурсами, а население социально-психологически было бы готово к осуществлению функций самоуправления, могло бы самоорганизовываться, саморегулироваться и самоконтролироваться в установленных законодательством пределах.

В местном самоуправлении накопилось много проблем и появились вспышки суверенизации на уровне самоуправления. Определенные политически активные акторы стремились использовать самоуправление не для достижения позитива и эффективности во благо всего населения, а для достижения неких собственных интересов. Поэтому здесь должен быть особый механизм внешнего контроля и, прежде всего, государственного.

Две ведущие силы политической системы объединились в рамках единой системы публичной власти не только по фак-

ту, но и в юридическом смысле в 2020 году. Это определенная система ценностей, в рамках которой все элементы публичной власти должны действовать в интересах самоуправления.

Правовой основой функционирования единой системы публичной власти стали новеллы Конституции РФ, а также развивающий ее Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в соответствии с которыми «органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ст. 1)³. Президент Российской Федерации как глава государства обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации (ст. 80 Конституции РФ). Принятие указанных новелл в Конституции РФ и закона – один из шагов на пути к гармонизации правовой базы и фактических социальных отношений.

Для сохранения и развития процесса гармонизации социальной и политической реальности и конституционных норм необходимо системно менять законодательство. Мы должны поддерживать этот процесс, в том числе для того, чтобы конституционно, законно, добросовестно применялись правила поведения всех субъектов в политическом пространстве, например, в процессе деятельности институтов публичной власти, которые были избраны, либо наделены полномочиями, и в ином варианте, например, через работу конкурсных комиссий и избрания депутатами представительных органов, чтобы результативно решались социальные задачи в государстве, в муниципалитетах.

³ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 52. – Ч. 1. – Ст. 8973.

Этому будет способствовать рассматриваемый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁴. Инициированный законопроект объективно необходим в силу требований нашей национальной правовой системы. Поскольку она имеет изменения в фундаменте, то есть в Конституции, значит, нужно гармонизировать законодательство о местном самоуправлении в соответствии с заложенным в Конституции замыслом. Несмотря на резкую критику со стороны, как правило, представителей оппозиции, законопроект после обсуждения в демократическом формате должен сохранить идеи, связанные с повышением эффективности самоуправления, те нормы, которые соответствуют духу и букве Конституции, отражают политическую и социальную реальность.

В названном проекте федерального закона сохраняются многие положения действующего законодательства, которые позволяют выбрать соответствующий вариант наделения полномочиями тех или иных должностных лиц в местном самоуправлении, сохраняются прямые выборы депутатов, возможность избрания главы муниципального образования. Такой формат нужно обязательно сохранить для наделения полномочиями глав администрации, с учетом их профессиональных качеств, управленческого опыта, способности формировать нормальный социально-психологический климат в первую очередь в тех подразделениях местного самоуправления, которые обслуживают население, создают комфорт, предоставляют услуги, чтобы эти лица могли управлять коллективами. Там должны быть профессионалы, которые знают систему жизни муниципального образования.

В современных условиях стоит задача – обеспечить механизм взаимодействия публичной государственной и самоуправленческой публичной власти. Поэтому законопроект предусматривает определенные формы влияния со стороны

⁴ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

государственной власти на местное самоуправление через глав субъектов, глав администраций. Решение вопросов хозяйственной жизни и определение качества и эффективности управления требуют оперативности. Если мы хотим повышать ответственность наших глав администраций, муниципальных образований, то необходимо продумать, чтобы они были обеспечены соответствующей социальной поддержкой, гарантиями, в том числе финансовыми. Должны меняться принципы бюджетирования, потому что даже те формы, которые будут внедряться и сохраняться (по видам муниципальных образований), обязательно потребуют финансового обеспечения всех предлагаемых сейчас направлений, предметов, вопросов местного значения. Нужно подумать и о том, что при такой формуле, которая предлагается, например, для городских округов, должны быть выработаны механизмы обеспечения доступности органов муниципальной власти и должностных лиц для населения, то есть средства коммуникации, которые позволят необременительно взаимодействовать жителю с органами и должностными лицами своего муниципального образования. Чтобы «на расстоянии вытянутой руки» были исполнители воли народа, жителей соответствующего поселения.

При этом в части гармонизации политической реальности и норм Конституции РФ, закрепляющих демократические принципы осуществления народовластия, в законопроекте должны содержаться дискреционные нормы, чтобы у муниципальных образований, у населения был выбор соответствующих форм наделения полномочиями глав администрации. Приоритетным для главы администрации должен быть именно вариант наделения полномочиями через конкурсные комиссии (по рекомендации главы субъекта Федерации) и избрание представительным органом. Следует учитывать и тот факт, что в рамках прямых выборов главы администрации имеется большой риск избрания людей, которые будут не способны управлять хозяйством, а это – основная задача главы администрации. Когда речь идет о главе муниципального образования без функций главы адми-

нистрации – другое дело, в этом случае может быть политик, трибун, пассионарий.

Политическая и социальная реальность таковы, что в складывающихся отношениях в субъектах Федерации зачастую возникают внутрисистемные публично-властные конфликты – между главами субъекта и главами муниципальных образований, как правило, столичных, административных центров субъектов Федерации. Прошлый и настоящий отрицательный опыт в этой части актуализирует вопрос ответственности глав субъектов за нормальное функционирование на региональном уровне отдельных элементов единой системы публичной власти. В федеральном законе должно содержаться положение, касающееся ответственности субъекта предложения кандидатуры на должность главы администрации в будущем (если эта кандидатура оказалась недостойной и, например, совершила преступление), чтобы при оценке эффективности деятельности глав субъектов вопрос о качестве работы выдвинутого кандидата был одним из ее элементов.

Местное самоуправление является тем институтом публичной власти, в рамках которого сконцентрированы проблемы дисгармонии конституционных норм и социальной и политической реальности. Несмотря на существенные изменения Конституции России в 2020 году, сохраняется много проблем гармонизации правовой системы, разрешение которых позволит обеспечить соответствие социальных и политических отношений конституционной идеологии ее нормам. В частности, необходимо внести изменения в бюджетный кодекс относительно бюджетирования местного самоуправления. Наши чиновники, которых достаточно много, должны подумать и выработать механизм для того, чтобы самоуправление было реальным, а наше законодательство и практика не дискредитировали самоуправление.

Реализм правовой основы функционирования местного самоуправления предполагает полноценное отражение в нормах Конституции и текущего законодательства России доказавших свою состоятельность принципов, тенденций развития местно-

го самоуправления. Кроме того, закон о местном самоуправлении должен избежать участи федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995⁵ и 2003⁶ годов, подвергавшихся постоянным изменениям, стимулированным интересами политических и социальных групп России. При соблюдении отмеченных требований новый федеральный закон о местном самоуправлении будут стабильны, эффективны.

Помимо самоуправленческих отношений, содержащих высокий социальный потенциал, в Конституции России закреплены важные для каждого члена социального объединения, как на местном, так и государственном уровне, показатели его жизни: «индексация» доходов – «пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом», социальная поддержка граждан и «индексация социальных пособий и иных социальных выплат» (ст. 75).

При всей позитивности замысла авторов нормы об индексации, следует отметить, что она весьма абстрактна. В ней нет должной правовой определенности. Например, в каком размере индексируются доходы и т.п.? Возможно ли рассчитывать на рост доходов при такой конституционной формуле? Представляется, что нет – ведь у государства и других институтов (пенсионный фонд) по ст. 75 Конституции нет обязанности проводить индексацию даже в размере инфляции, которая превышает всякую индексацию, исключая предвыборные выплаты. Такова социальная реальность с политическим подтекстом. У государства есть даже сектор получения выгоды от доходов граждан и других лиц в рамках доли участия в коммерческих банках – проценты по вкладам ниже инфляции! И большее

⁵ Федеральный закон от 28.07.1995 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.

⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм.) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2004. – № 33. – Ст. 3368; 2005. – № 1. – Ст. 12.

количество денег таких банков (в том числе вкладчиков) идет на самые разные мероприятия небанковского формата (Сбер, например, спонсирует показ по телевидению кинофильмов). Но предложения в проект Закона о поправке к Конституции по установлению правила индексации не ниже инфляционных показателей не были учтены при отборе предложений граждан.

Или взять формулу о минимумах – зарплаты и прожиточного. В ч. 5 ст. 75 Конституции установлено, что «государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума». Не нужно доказывать, что на эти минимумы жить достойно, как это закреплено в «социальной» ст. 7 Конституции РФ, нельзя.

Примерно так же выглядит закрепление возможностей человека и в сфере здравоохранения. Пандемия вируса COVID-19 обострила эту проблему, авторы изменений в Конституции на нее отреагировали – в ст. 72 закреплены нормы о сохранении и укреплении общественного здоровья, создании условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью. Но какова социальная реальность в области охраны здоровья, сохранения и укрепления общественного здоровья как целостного физического и психического состояния социума? Например, сектор противодействия инфекционным заболеваниям в рамках государственной и муниципальной медицины донельзя ослаблен. В 90-е годы прошлого века многие медицинские учреждения инфекционного профиля были закрыты, даже сокращены клинические подразделения в мединститутах (но зато они стали университетами). В условиях пандемии проявилась профессиональная несостоятельность многих менеджеров в управлении медицинской сферой – такова социальная реальность, но при этом до сих пор существует опасность давления сторонников перевода заботы о здоровье исключительно на индивидов (в частном порядке!). А смогут ли индивиды защититься от эпидемий, пандемий в индивидуальном порядке? Есть примеры гибели от коронавируса очень богатых людей – богатство

не спасло. Принятые государством и муниципалитетами меры противодействия пандемии оказались беспрецедентными, в инфраструктуру борьбы с инфекцией вложены огромные средства, сформирован корпус специалистов. Однако в советский период система противодействия инфекционным заболеваниям признавалась одной из лучших в мире, но она не была сохранена. Не повторится ли печальный опыт в будущем?

Это только небольшая часть проблемных аспектов несоответствия конституционной модели и социальной (политической) реальности, которые требуют системных решений, как законодательных, так и экономических, политических, организационных, формирования социокультурной, высоконравственной атмосферы жизни общества.

В некоторой мере сближению конституционной модели и социальной, политической реальности может содействовать, в частности, следующее:

– часть норм Конституции устанавливают неограниченные рамки политической свободы публичной власти в реализации своих обязанностей в социальной сфере (старые нормы об образовании, здравоохранении, новые – об индексации доходов) – они должны быть объектом критического научного конституционно-правового и социологического анализа с выработкой предложений по новеллизации конституционных норм, совершенствованию социальных, политических отношений;

– обеспечение применительно к социальной сфере баланса свободы и ответственности, выраженного в конституционных правах, свободах и обязанностях, не только человека, но и публичной власти;

– формирование позитивного отношения к идее социальной справедливости (у древних она разделялась на справедливость равенства и справедливость пропорциональности) – и здесь не только абстрактное взаимодействие социальных групп в рамках социального партнерства и т.д., а выработка параметров соотношения доступности каждого к общему благу, снижение доминирования индивидуального интереса в соотноше-

нии с публичным (в т.ч. и в интересах безопасности государства, гарантирования суверенитета);

– устранение правовой неопределенности в социальном законодательстве (образование, медицина, пенсионное обеспечение, социальная поддержка и т.д.);

– продвижение в социальную психологию и правовое сознание уважения к Конституции – не только граждан, но и власти.