

УДК 342.4

*М.А. Мокшина***КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: К ВОПРОСУ О ЦЕННОСТЯХ И ПРОБЛЕМАХ**

Статья посвящена вопросам оценки роли Конституции Российской Федерации в развитии российского государства и общества. Анализируются такие ценности Конституции Российской Федерации, как права и свободы человека и гражданина; федеративное устройство России, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; местное самоуправление. Отмечается, что отдельные положения Конституции Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с потребностями развития общества и государства. Обращается внимание на необходимость продуманного подхода к изменениям в Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция РФ, ценности Конституции, права и свободы, федерализм, принцип разделения власти, местное самоуправление.

В этом году наша страна отмечает юбилей Конституции Российской Федерации. 25 лет мы живем и строим российское государство на её основе. Это достаточно продолжительный период, позволяющий оценить ее роль и значение, эффективность различных конституционных ценностей.

Конституция Российской Федерации является правовой основой устройства российского государства и общества.

Подтверждением этому положению являются принципы, которые закреплены в гл. I Конституции:

- Российская Федерация – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1);
- человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2);
- принцип народовластия (ст. 3);
- Российская Федерация – социальное, светское государство (ст. 7, 14);
- многообразие форм собственности (ст. 8);
- принцип разделения властей (ст. 10);
- идеологическое многообразие, многопартийность (ст. 13).

Важнейшее значение имеет глава II Конституции Российской Федерации, которая определяет статус личности.

Конституция определила основы государственного устройства России (гл. III), систему органов государственной власти и местного самоуправления (гл. IV–VIII). Таким образом, Конституция РФ стала системным выражением фундаментальных юридических ценностей. На основе Конституции была создана национальная правовая система Российской Федерации.

Постепенно Конституция РФ становится действительно правовым документом, положения которого свидетельствуют: «большинство опрошенных россиян (61 %) оценивают Конституцию РФ в целом как отвечающую нуждам народа (79 % среди 18-24-летних, 60 % среди 60-летних и старше), не согласны с этим 28 %.

По мнению пятой части респондентов (20 %), российские власти соблюдают Конституцию полностью (30 % среди сторонников «Единой России»), по словам 2/3 (64 %) – лишь отчасти»¹.

Конституция Российской Федерации разрабатывалась и принималась в условиях политического противостояния. В связи с этим следует отметить, что помимо многих достоинств, ценностей Конституция содержит нечеткие положения, проблемы и дефекты². При исследовании Конституции Российской Федерации обратим внимание на ряд ее ценностей, а также проанализируем положения, нуждающиеся в совершенствовании.

¹ URL: <http://www.wciom.ru>

² См. напр.: Проблемы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы междунар. науч. конф.; Юрид. ф-т МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 28-31 марта 2007 года / под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: изд-во Моск. ун-та, 2008. 720 с.

Положения о правах, свободах, обязанностях граждан Российской Федерации получили свое воплощение в гл. II Конституции РФ, хотя нужно отметить, что об обязанностях в названии главы не упоминается. Данная глава (и в этом можно согласиться со многими учеными-конституционалистами) считается самой проработанной, соответствующей международным стандартам. Статья 17 Конституции Российской Федерации гласит: «В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ».

Очень важно отметить, что Конституция РФ впервые классифицировала права и свободы на права человека и права гражданина. Основные права и свободы человека являются неотчуждаемыми и принадлежат каждому от рождения (ч. 2 ст. 17 Конституции РФ), а права гражданина возникают в силу устойчивой правовой связи лица с российским государством – гражданством Российской Федерации.

Особое значение имеет положение ст. 18 Конституции РФ о том, что права и свободы являются непосредственно действующими. Как представляется, эту норму Конституции должны хорошо знать и понимать все государственные и муниципальные служащие, так как права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ).

По сравнению с зарубежными конституциями Основной закон нашей страны содержит широкий перечень личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод человека и гражданина. В ст. 45-46 Конституции РФ определены формы защиты прав и свобод человека и гражданина: государственная защита, самозащита, судебная и международно-правовая защита. В ст. 2 Конституции указывается: «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». И здесь уместно сослаться на русского философа, правоведа И.А. Ильина: «Никто не должен быть исключен из государственной системы защиты, заботы и содействия; и в то же время все должны иметь возможность работать и творить по своей свободной, творческой инициативе. Каждый гражданин должен быть уверен, что он защищен, принят во внимание и найдет себе справедливость и помощь со стороны государства; и в то же время каждый должен быть самостоятелен и самодеятелен.»³

Но реалии современного периода пока таковы: гарантии прав и свобод человека и гражданина являются серьезной проблемой и необходимо совершенствовать их механизм.

Конституция РФ провозглашает: Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). В.Д. Зорькин отмечает: «В этой связи должен с сожалением заметить, что закрепленные здесь (ключевые для конституционного правопонимания) понятия “достойная жизнь” и “свободное развитие человека” еще не получили в нашей стране не только надлежащего практического воплощения, но и адекватного их значимости теоретического осмысления»⁴.

По данным ВЦИОМ, каждый второй (52 %) считает необходимым внести в текст Основного закона страны определенные коррективы (64 % среди опрошенных – с плохим материальным положением). К наиболее острым вопросам, требующим, по мнению граждан, отражения в Конституции, относятся зарплата (минимальный размер оплаты труда и др.) и пенсии, бесплатное здравоохранение и образование⁵.

Огромная роль в защите социально-экономических прав граждан принадлежит Конституционному Суду РФ. Конституционный Суд осуществляет конституционное правосудие в целях закрепления основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей ее территории (ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»).

Ценностью Конституции является принцип разделения властей, который отрицался в советский период (социалистическое государство было построено на принципе полновластия Советов – органов государственной власти). В соответствии с Конституцией РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

³ Ильин И.А. О государстве // Собрание сочинений: в 10 т. Т. 2, кн. 1. М.: Русская книга, 1993. 496 с.

⁴ URL: <http://clc.am/-oV3fg>.

⁵ URL: <http://www.wciom.ru>.

Суть принципа разделения властей заключается в следующем: каждая ветвь власти самостоятельна, определены ее властные полномочия, установлен такой механизм их взаимодействия, который позволяет органам государственной власти сдерживать и контролировать друг друга. Но анализ ст. 11 Конституции показывает, что конституционная модель разделения государственной власти на федеральном уровне несовершенна, поскольку, помимо Федерального Собрания, Правительства и судов Российской Федерации, в систему органов государственной власти первым включен Президент Российской Федерации. Президент РФ не принадлежит ни к одной из ветвей власти, он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80). Конституция РФ наделяет Президента большим объемом полномочий (ст. ст. 80-93), но следует сказать о тенденции к расширению компетенции, наделению его новыми полномочиями, не предусмотренными Конституцией РФ.

Здесь уместно сослаться на французскую Декларацию прав человека и гражданина 1789 г.: «Всякое общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет Конституции» (ст. 16)⁶.

Основной закон страны провозгласил Россию федеративным государством (ст. 1 Конституции РФ), по-новому определены принципы, на которых базируется федеративное устройство России. В основе построения федерации, по сравнению с советским периодом, лежит смешанный принцип: национальный и территориальный. Согласно ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Кроме того, конституционная модель федерации включает такие признаки, как:

- определение субъектного состава Российской Федерации (ч.1 ст. 5 Конституции РФ);
- провозглашение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4 Конституции РФ);
- провозглашение верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ);
- определение предметов ведения Российской Федерации (ст. 71), предметов совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72), закрепление всей полноты власти субъектов РФ вне пределов ведения и полномочий РФ по предметам совместного ведения (ст. 73).

Анализ реализации конституционной модели федерализма позволил выявить ряд проблем: дотационность многих субъектов Российской Федерации, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, асимметричность субъектов РФ и др.

Решению вопроса о разграничении предметов ведения и полномочий на федеральном уровне уделялось достаточно внимания, в частности, «конституционные принципы были реализованы в следующих правовых инструментах:

- Федеральные законы по предметам совместного ведения;
- Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- Соглашение о взаимном делегировании осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;
- Решения Конституционного Суда Российской Федерации;
- «Согласительные процедуры»⁷.

Однако до сих пор не найден оптимальный баланс разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Следует согласиться с А.В. Петуховым, который отмечает: «Эффективная модель российского федерализма предполагает:

1. Системный подход к осмыслению и решению данной задачи;
2. Ориентацию различных уровней власти на взаимодействие и поиск компромисса в рамках равноправного диалога;

⁶ URL: larevolution.ru/declaration.html

⁷ Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований // Отделение общественных наук РАН. М: Наука, 2013. С. 339.

3. Стремление федерального центра и субъектов Российской Федерации к обеспечению оптимального сочетания принципов централизации и децентрализации.»⁸.

Как представляется, выстраиванию взаимоотношений между федеральным центром и субъектами РФ будет способствовать реализация Указа Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», в котором определены следующие принципы государственной политики регионального развития:

1) обеспечение территориальной целостности, единства правового и экономического пространства Российской Федерации;

2) обеспечение равных возможностей для реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации на всей территории страны;

3) соблюдение баланса между наращиванием экономического потенциала регионов и сохранением комфортной среды жизнедеятельности населения;

4) реализация стимулирующих мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований при условии самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

5) разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на основе субсидиарности;

6) дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей;

7) обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение уровня конкурентоспособности их экономики на международных рынках.⁹

Конституция РФ содержит немало норм, посвященных местному самоуправлению. «Самоуправление является одной из важнейших основ конституционного строя Российской Федерации. Местное самоуправление в Российской Федерации – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»¹⁰.

Сущность и содержание местного самоуправления раскрывается через такие закрепленные в Конституции основные принципы, как самостоятельность (ст. 130), организационная обособленность местного самоуправления (ст. 12), многообразие форма осуществления местного самоуправления (ст. 130), достаточная материально-финансовая база (ст. 8, 130, 132). Согласно ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление отделено от государственной власти.

Реализация положений Конституции РФ о местном самоуправлении нашла отражение в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». За 15 лет существования этого закона были сформированы правовые, территориальные, организационные, экономические основы местного самоуправления. Но вместе с тем остается целый ряд нерешенных проблем. Следует отметить, что функционирование деятельности органов местного самоуправления затрудняет существование на федеральном уровне большого количества нормативно-правовых актов по вопросам местного самоуправления, которые не всегда являются качественными и некоторые из них изменяют положения Федерального закона № 131-ФЗ. В самом Федеральном законе № 131-ФЗ нет ни одной главы, которая не была бы неоднократно на протяжении 15 лет изменена. Сложно реализовать свои полномочия органам местного самоуправления, когда «173 отрасли федерального законодательства содержат положения, определяющие 1577 полномочий органов местного самоуправления, из них 135 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 1348 полномочий органов местного самоуправления в рамках вопросов местного зна-

⁸ Петухов А.В. Этапы развития федеративных отношений в Российской Федерации // Регионоведение. 2009. № 1. URL: <http://regionsar.ru/node/256?page=>

⁹ <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁰ ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации № 131-ФЗ»// Система Консультант Плюс

чения, 55 отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие 229 полномочий за пределами вопросов местного значения»¹¹.

В связи с этим необходимо решить вопрос о четком разграничении полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами публичной власти, а затем для эффективного функционирования системы местного самоуправления разработать критерии по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления, которые сегодня носят, на наш взгляд, информационный, статистический характер.

Более эффективно реализовать полномочия органов местного самоуправления позволит и решение проблемы повышения профессионализма муниципальных кадров. «Деятельность органов местного самоуправления, по сведениям органов исполнительной власти субъектов РФ по состоянию на 1 марта 2018 года, обеспечивают около 298,2 тыс. муниципальных служащих, из которых 292,5 тыс. работают в местных администрация, 10,2 тыс. – в аппаратах представительных органов и 9,4 тыс. – в иных органах местного самоуправления, а также 111,2 тыс. работников органов местного самоуправления, не являющихся муниципальными служащими.

В 4,9 тыс. муниципальных образований действуют муниципальные программы подготовки (повышения квалификации) муниципальных служащих, при этом 56,7 тыс. муниципальных служащих прошли переподготовку или повышение квалификации в 2017 году»¹². Но проблема обеспечения органов местного самоуправления грамотными, компетентными муниципальными служащими на сегодняшний день остается.

Особое значение имеет и решение вопроса о финансовой обеспеченности муниципальных образований. Собственная доходная база муниципальных образований невелика. Местное самоуправление в основном дотационное. Необходимо принять меры по укреплению финансовой основы местного самоуправления.

В различных научных публикациях содержатся предложения об изменениях и поправках в Конституцию Российской Федерации. Предлагается дополнить Конституцию РФ главами об экономической системе, гражданском обществе, избирательной системе, народном представительстве, парламентском контроле и др.¹³ Учитывая постоянное реформирование российского законодательства о выборах, следует согласиться с высказанными в юридической литературе предложениями о введении в Конституцию Российской Федерации специальной главы об избирательной системе. «Необходима глава об обществе в Конституции Российской Федерации, в которой следует отразить все богатство палитры общества; установление гласности в обществе как принципа и системы выражения каждой личности и их объединениями своих взглядов»¹⁴.

В.Д. Зорькин отмечает такие недостатки Конституции, «как отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в сторону исполнительной власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между Президентом и Правительством, в определении статуса администрации Президента. Конструкция статьи 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации»¹⁵. Далее он уточняет: «Недостатки существуют и в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Но подобные недостатки вполне исправимы путем точечных изменений, а заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой практике доктрины “Живой

¹¹ URL: komitet4.km.duma.gov.ru/polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya

¹² URL: minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya.

¹³ Аваньян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 20-25; Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33-37; Румянцев О.Г. 20-летие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. №2. С. 10-21; Осейчук В.И. Несовременные мысли о конституционной реформе в России // Закон и право. 2014. № 8. С. 15-22.

¹⁴ Авакьян С.А. Российский конституционализм; несколько тезисов о неотложных задачах // Юридический мир. 2015. № 2. С. 23-30 // Конституционное право России: избранные статьи. 2010-2016. Махачкала: Изд-во ДГУ. М.: Проспект, 2016, с. 65.

¹⁵ URL: <http://clc.am/-oV3fg>

Конституции». Опора на эту доктрину дает возможность, не искажая сути правового смысла, заложенного в текст Конституции Российской Федерации, выявлять его актуальное значение в контексте современных социально-правовых реалий»¹⁶.

Известный ученый-конституционалист Б.С. Эбзеев подчеркивает: «Российскому государству и обществу необходимо относиться к Конституции более ответственно и стремиться к реализации ее принципов и положений. Всякие изменения должны базироваться на переходе общества к более высокому уровню развития экономики, политики и права. Сегодня в России нет объективных факторов, способных породить социальный конфликт в обществе, а периодически возникающие споры и разногласия являются проявлениями конституционной демократии. Поэтому предложения о пересмотре Конституции никогда не могут простираться до отказа от демократии, прав человека и верховенства права, составляющих краеугольную основу развития современной цивилизации»¹⁷.

Из всего сказанного можно сделать следующий вывод: заложенный в Конституции Российской Федерации потенциал не исчерпан, он должен служить основой для дальнейшего совершенствования нашего общества и государства. Положения Конституции Российской Федерации должны реализовываться в законодательстве Российской Федерации, решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Поступила в редакцию 14.09.2018

Мокшина Маргарита Анатольевна, кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой теории и истории государства и права
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

M.A. Mokshina

**THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION:
TO THE QUESTION OF VALUES AND PROBLEMS**

The article is devoted to assessing the role of the Constitution of the Russian Federation in the development of the Russian state and society. The author analyzes such values of the Constitution of the Russian Federation as the rights and freedoms of man and citizen; the federal structure of Russia, the division of state power into legislative, executive and judicial; local government. It is noted that certain provisions of the Constitution of the Russian Federation should be brought into line with the development needs of society and the state. Attention is drawn to the need for a deliberate approach to changes in the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, values of the Constitution, rights and freedoms, federalism, principle of separation of powers, local self-government.

Received 14.09.2018

Mokshina M.A., Candidate of Law, Associate Professor,
Head of the Department of Theory and History of State and Law
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034

¹⁶ Там же.

¹⁷ Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М: Проспект, 2013. С. 54.