

УДК 343.4
DOI: 10.19073/2658-7602-2022-19-1-39-53
EDN: BEJ TSA



Оригинальная научная статья

Конституционные ценности в содержании государственных программ Российской Федерации

А. А. Суханова 

Челябинский государственный университет, Челябинск, Российская Федерация

✉ saa1908@yandex.ru

Аннотация. Конституция Российской Федерации в полной мере исполняет свое ценностное назначение только тогда, когда ее положения находят свое реальное воплощение в общественно-политических отношениях. В данном контексте высокую степень значимости приобретает процесс реализации Конституции и ее аксиологических положений, выступающий предметом настоящего исследования. Методологической основой исследования является совокупность таких научных методов, как: формально-юридический и структурно-функциональный, сравнения, поиска и анализа научного и нормативного материала. В качестве научной базы проведенного исследования выступили работы выдающихся ученых в сфере теории права и конституционного права. Применительно к реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации особый смысл приобретают такие свойства Основного Закона, как реальность, прямое действие и программный характер. Кроме того, в исследовании реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации существенное научное и практическое значение приобретает вопрос о формах реализации соответствующих конституционных предписаний. Особыми формами реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ выступают: отражение в ключевых аспектах содержания государственной программы (цели, задачи, направления) положений, развивающих идеи той или иной конституционной ценности, а также конкретизация конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации. Для реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ существенное значение имеют сложившаяся историческая ситуация, особенности действующего правового режима, характер международных отношений и пр. Глобальной целью реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации является общественный прогресс и стабильное развитие Российского государства как демократического, социального и правового. Степень приближения общества и государства к указанной цели выступает критерием эффективности рассматриваемой реализации. Основные положения настоящей исследовательской работы и ключевые выводы, сделанные по ее результатам, могут выступать основой для дальнейших научных изысканий, затрагивающих вопросы, связанные с реализацией конституционных ценностей как в содержании государственных программ, так и в иных формах, а также вопросы, связанные с функционированием механизма такой реализации.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; конституционные ценности; реализация конституционных ценностей; государственные программы Российской Федерации; реализация конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации.

Для цитирования: Суханова А. А. Конституционные ценности в содержании государственных программ Российской Федерации // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 1. С. 39–53. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-1-39-53>. EDN: <https://elibrary.ru/bejtsa>

Original scientific article

Constitutional Values in the Content of State Programs of the Russian Federation

A. A. Sukhanova 

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russian Federation

✉ saa1908@yandex.ru

Abstract. The Constitution of the Russian Federation absolutely fulfills its value purpose only when its provisions find their real embodiment in socio-political relations. In this context, the process of implementing the Constitution and its axiological provisions, which is the subject of this study, acquires a high degree of significance. The methodological basis of the study is a combination of such scientific methods as: formal-legal and structural-functional methods, comparison method, the method of searching and analyzing scientific and normative material. The scientific basis of the study is made by the works of outstanding scholars in the field of the theory of law and constitutional law. With regard to the implementation of constitutional values in the state programs of the Russian Federation, such properties of the Constitution as reality, direct action and programmatic nature acquire a special meaning. In addition, in the study of the implementation of constitutional values in the content of state programs of the Russian Federation, the question of the forms of implementation of the corresponding constitutional prescriptions acquires significant scientific and practical significance. Special forms of implementation of constitutional values in the content of state programs are: reflection in key aspects of the content of the state program (goals, objectives, directions) of provisions developing ideas of a particular constitutional value, as well as concretization of constitutional values in the content of state programs of the Russian Federation. For the implementation of constitutional values in the content of state programs, the current historical situation, the features of the current legal regime, the nature of international relations, etc. are essential. The degree to which society and the state are approaching this goal serves as a criterion for the effectiveness of the implementation under consideration. The main provisions of this research work and the key conclusions drawn from its results can serve as the basis for further scientific research concerning issues related to the implementation of constitutional values both in the content of state programs and in other forms, as well as issues related to the functioning of the mechanism of this implementation.

Keywords: The Constitution of the Russian Federation; constitutional values; implementation of constitutional values; state programs of the Russian Federation; implementation of constitutional values in the state programs of the Russian Federation.

For citation: Sukhanova A. A. Constitutional Values in the Content of State Programs of the Russian Federation. *Siberian Law Review*. 2022;19(1):39-53. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-1-39-53>. EDN: <https://elibrary.ru/bejtsa> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Конституция Российской Федерации как Основной Закон государства, являющийся высшим элементом правовой системы [1], в полной мере исполняет свое ценностное назначение только тогда, когда ее положения находят свое реальное воплощение в общественно-политических отношениях. Другими словами,

рассматривать нормы Конституции как конституционные ценности можно лишь в том случае, когда они выступают реальным действенным фактором развития общества и государства. В данном контексте высокую степень значимости приобретает процесс реализации Конституции и ее аксиологических положений, выступающий предметом исследования.

© Sukhanova A. A., 2022

Методологической основой настоящего исследования является комплекс методов, среди которых следует отметить формально-юридический метод, используемый в процессе определения и уяснения аксиологического смысла норм Конституции, отраженных в содержании государственных программных направлений Российской Федерации и положений государственных программ непосредственно; структурно-функциональный метод, применяемый при характеристике процесса реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации, выявлении его специфики, форм и их назначения; метод сравнения, используемый в части сопоставления целей и задач государственных программ Российской Федерации с содержанием конституционных положений, имеющих аксиологическую направленность; а также метод поиска и анализа научного и нормативного материала. В качестве научной базы проведенного исследования выступили работы выдающихся ученых в сфере теории права и конституционного права: В. В. Киреева, В. О. Лучина, Ю. А. Тихомирова и др.

Думается, что основные положения настоящей исследовательской работы и ключевые выводы, сделанные по ее результатам, могут выступать основой для дальнейших научных изысканий, затрагивающих вопросы, связанные с реализацией конституционных ценностей как в содержании государственных программ, так и в иных формах, а также вопросы, связанные с функционированием механизма такой реализации.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕССА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ В СОДЕРЖАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Реализация Конституции представляет собой «сложное, многоплановое и много-

факторное явление социальной жизни» [2, с. 59], важнейшую специфическую часть единого механизма реализации права.

При этом весьма интересным аспектом указанного явления видится процесс реализации ценностных норм Конституции Российской Федерации в содержании государственных программ.

Реализация конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации – сложный многомерный процесс, подверженный влиянию не только исключительно правовых, но и различных социальных факторов, изучение и учет которых способны существенно повысить его качество и результативность. Конечным результатом реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации выступает достижение соответствия между требованиями аксиологических положений Конституции Российской Федерации и совокупностью действий, фактически совершенных уполномоченными государственными органами и должностными лицами в процессе разработки, принятия и исполнения государственных программ в различных сферах жизнедеятельности общества и государства.

Однако следует отметить, что полномасштабная характеристика всей системы конституционных ценностей как основы содержания и реализации всех действующих государственных программ Российской Федерации, образующих соответствующие направления, в рамках одной статьи невозможна. В ходе настоящего исследования будет изложено и проиллюстрировано отдельными примерами обобщенное отражение наиболее фундаментальных конституционных ценностей в государственных программных направлениях, основополагающим образом определяющих пути государственной политики России в различных сферах жизни общества.

В государственном программном направлении «Новое качество жизни»¹ реализуются в первую очередь права и свободы человека и гражданина как высшая ценность в целом и отдельные права и свободы, положенные в основу конкретной государственной программы, а также конституционная ценность социальной государственности, обеспечивающая достойный уровень взаимоотношений между государством и его гражданами. Доминирующее положение указанных ценностей в рассмотренном государственном программном направлении представляется весьма логичным, поскольку, во-первых, права и свободы человека и гражданина, утвержденные в Преамбуле и провозглашенные непосредственно в нормах Конституции высшей ценностью, должны рассматриваться в таком качестве в любой государственной деятельности и определять весь строй государственно-общественных отношений [3, с. 9], который находит свое выражение, в том числе, и в государственных программах Российской Федерации, а во-вторых, повышение качества жизни возможно исключительно в случае удовлетворения личных и социальных интересов граждан в различных сферах их жизни, поскольку подлинная ценность прав и свобод человека и гражданина заключается «не столько в них самих, сколько в том, что реально может быть получено или достигнуто человеком на основе этих прав» [4, с. 117].

Так, в области здравоохранения, координация вопросов которого является одним из важнейших предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции) и на совершенствование которой направ-

лена государственная программа «Развитие здравоохранения»², базовыми конституционными ценностями представляются ценность социальной государственности (ч. 1 ст. 7 Конституции), включающая охрану здоровья людей (ч. 2 ст. 7 Конституции); право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, оказываемую гражданам в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (ч. 1 ст. 41 Конституции), а также установление финансирования федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения, принятия мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощрения деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию (ч. 2 ст. 41 Конституции).

Перечисленные ценности реализованы в положениях, определяющих цели Программы – увеличение продолжительности жизни населения; снижение смертности населения; повышение удовлетворенности населения качеством медицинской помощи и др., а также в содержании основных направлений Программы, среди которых: совершенствование оказания медицинской помощи; развитие и внедрение инновационных методов диагностики, профилактики и лечения, а также основ персонализированной медицины; организация обязательного медицинского страхования граждан Российской Федерации и пр.

В свою очередь государственная программа «Развитие образования»³ является

¹ Портал государственных программ Российской Федерации. URL: <http://programs.gov.ru/portal/>

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 дек. 2017 г. № 1640 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1, ч. 2, ст. 373.

³ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования»: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 дек. 2017 г. № 1642 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1, ч. 2, ст. 375.

сферой реализации конституционных ценностей в области образования, основой которой выступает право каждого на образование, предусмотренное ч. 1 ст. 43 Конституции Российской Федерации. В целях Программы, в качестве которых провозглашены качество образования; доступность образования; онлайн-образование воспроизводится также ценность социальной государственности Российской Федерации, (ст. 7 Конституции).

Анализ государственных программ по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики»⁴ позволяет заключить, что образующие названное направление государственные программы призваны совершенствовать различные отрасли экономической деятельности Российской Федерации, но при этом являются в достаточной степени сходными по своему идейному содержанию и целевому назначению. Следовательно, представляется логичным, что в данных государственных программах реализуется по-разному преломляющийся в каждой из сфер, но одинаковый по своей сути набор конституционных ценностей.

Так, целями государственной программы «Развитие внешнеэкономической деятельности»⁵ выступает усиление позиций России в глобальной экономике; улучшение качественных параметров внешнеэкономической деятельности; повышение вклада внешнеэкономической сферы в решение задач модернизации национального хозяйства. Задачами Программы являются: развитие и расширение потенциала международного экономического сотрудничества; развитие системы таможенного администрирования; формирование системы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, эффективно обеспечивающей национальные

интересы и интересы российского бизнеса в процессе международного экономического сотрудничества с учетом изменившихся условий внешней среды; формирование национальной системы институтов и механизмов развития внешнеэкономической деятельности; повышение эффективности функционирования системы пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Рассматриваемая Программа реализует в своем содержании такие конституционные ценности, как: принадлежность Российской Федерации к мировому сообществу (Преамбула, ч. 4 ст. 15 Конституции); свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 Конституции); а также ценность федеративного устройства Российского государства, в основе которого лежит принцип разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, определяющий, что установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е» ст. 71 Конституции), установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки (п. «ж» ст. 71 Конституции), внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации (п. «к» ст. 71 Конституции), внешнеэкономические отношения Российской Федерации (п. «л» ст. 71 Конституции), определение статуса и защита

⁴ Портал государственных программ Российской Федерации ...

⁵ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 330 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. 4, ст. 2174.

государственной границы (п. «н» ст. 71 Конституции) относятся к предметам исключительного ведения Российской Федерации, а координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации (п. «о» ч. 1 ст. 72 Конституции) – к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Допустимо предположить, что отправной, максимально общей ценностной идеей, лежащей в основе программного направления «Инновационное развитие и модернизация экономики», является положение Преамбулы Конституции, провозглашающее стремление обеспечить благополучие и процветание России.

При этом стоит отметить, что акцент в ценностной основе государственных программ рассматриваемого программного направления сделан на ценностях, образующих экономические основы конституционного строя, что, разумеется, обусловлено спецификой направления. Однако представляется, что такие немаловажные для экономической сферы конституционные ценности, как ценность социальной государственности, ценность прав и свобод человека и гражданина и др., не в полной мере нашли отражение в программах направления.

Помимо этого, характеристика отдельных ценностей как основы содержания и реализации государственных программ по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» может быть дана исключительно на основании специально предпринятого анализа ключевых положений программ, что свидетельствует о недостаточной степени эффективности реализации конституционных ценностей.

Обобщая результаты изучения реализации конституционных ценностей в содержании государственных программных направлений по обеспечению развития политико-правовой сферы и национальной безопасности Российской Федерации, можно сделать вывод, что базовыми конституционными ценностями для содержания государственных программ, входящих в направления «Эффективное государство», «Сбалансированное региональное развитие», «Обеспечение национальной безопасности»⁶, можно считать ценность правовой государственности; ценность федеративного устройства, включающую равноправие и самоопределение народов, равноправие субъектов Российской Федерации и разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, целостность и неприкосновенность государственной территории, а также конституционную ценность прав и свобод человека и гражданина, признание, соблюдение и защита которых – обязанность государства, имеющая различные формы детализации.

В частности, государственная программа «Юстиция»⁷, являясь достаточно многоаспектной, отражает в своем содержании ряд разнообразных конституционных ценностей. В первую очередь Программа реализует ценность правового государства (ч. 1 ст. 1 Конституции), включающую гарантию судебной защиты прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 46 Конституции) и обеспечение потерпевшим доступа к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52 Конституции), и верховенства закона (ч. 2 ст. 4, ч. 2 ст. 15 Конституции) посредством определения в качестве целей Программы развития в обществе правовой модели поведения граждан; преодоления правового

⁶ Портал государственных программ Российской Федерации ...

⁷ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция»: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 312 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 18, ч. 2, ст. 2158.

нигилизма; поддержания устойчивого уважения к закону. Видится, что в основе последней цели Программы лежат, в частности, конституционные положения, согласно которым в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции), права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции).

Ценность человека, его прав и свобод, обеспечиваемых правосудием (ст. 18 Конституции), признание, соблюдение и защита которых – обязанность государства (ст. 2 Конституции), реализуется в Программе путем установления повышения уровня защиты публичных интересов, реализации прав граждан и организаций в качестве приоритетных задач Программы.

Задача Программы по обеспечению установленного порядка деятельности судов позволяет реализовать, во-первых, ценность разделения власти, согласно которой суды наравне с другими органами осуществляют государственную власть Российской Федерации (ст. 11 Конституции), при этом органы судебной власти самостоятельны (ст. 10 Конституции); во-вторых, уже рассмотренную ценность законности, поскольку порядок деятельности судов устанавливается законом, о чем свидетельствует, в частности, избитые оговорки «в случаях установленных федеральным законом», «федеральным законом могут устанавливаться» или их аналогий в содержании конституционных положений, посвященных судебной власти; и, в-третьих, ценности государственной целостности и единства государ-

ственной власти, включающие разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции), согласно которому к исключительному ведению Российской Федерации относятся: регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71 Конституции); судоустройство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности (п. «о» ст. 71 Конституции), а к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов – защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции); административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции); кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат (п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции), что опосредованно согласуется с иными задачами Программы, в перечень которых входит: разработка общей стратегии в сфере судебно-экспертной деятельности и модернизация федеральных бюджетных судебно-экспертных учреждений Министерства юстиции Российской Федерации; повышение уровня исполнения судебных актов и уголовных наказаний, включая разработку общей стратегии государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний; повышение уровня исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, включая модернизацию системы принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц.

В рамках изучения процесса реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ необходимо принимать во внимание и общие характеристики Конституции как ядра правовой основы государственной и общественной жизни Российской Федерации, и «ведомственные», отраслевые особенности отдельных государственно-программных направлений и государственных программ, выступающих сферой реализации конституционных ценностей. Кроме того, существенными факторами реализации конституционных ценностей в государственных программах выступает конкретная социально-экономическая и политическая практика, обуславливающая действие Конституции в целом и ее отдельных положений.

В контексте сказанного необходимо прежде всего разграничить понятия «действие» и «реализация» конституционных норм, которые, несмотря на сходство, имеют определенные смысловые различия.

Действие конституционных норм – это «проявление всех свойств и качеств Конституции, выражающих ее способность оказывать влияние на поведение социальных субъектов» [2, с. 62]. Действие Конституции предполагает ее готовность фактически воздействовать на общественные отношения, а реализация Конституции имеет место, когда действием Конституции воспользовались соответствующие субъекты и ее регулятивное воздействие приобрело конкретную объективированную направленность. Другими словами, действие Конституции создает юридическую возможность ее реализации. Таким образом, реализация конституционных норм – одна из составных частей их действия. Сказанное находит подтверждение в ряде позиций представителей юридической науки.

Так, Д. А. Керимов полагает, что «действие права – это более широкое понятие,

чем реализация правовых норм. В свою очередь реализация правовых норм – это более высокая ступень действия права» [5, с. 171]. Аналогичную точку зрения высказывает Л. А. Морозова, считая, что реализация конституционных норм – это одна из форм действия Конституции, связанная с его юридическим механизмом и составляющая его неотъемлемую структурную часть [6, с. 99].

Воздействие конституционных ценностей на поведение индивидов, их групп и общества в целом представляет собой важный аспект действия права, результаты которого находят свое выражение в социальном поведении, практической деятельности субъектов общественных отношений, что по факту является реализацией права⁸, которая может быть охарактеризована как «воплощение правовых предписаний в фактической деятельности субъектов права, осуществление соответствующих требований в правомерном поведении, в общественной практике, которая заключается в совершении субъектом юридически значимой деятельности в форме соблюдения запретов, исполнения юридических обязанностей и использования субъективных прав» [2, с. 62].

Реализация конституционных ценностей представляет собой определенный процесс, предполагающий наличие системы средств и мер, направленных на воплощение в жизнь ценностных положений действующей Конституции, достижение заложенных в ней социальных целей, также выступающих в качестве конституционных ценностей.

Применительно к реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации следует иметь в виду правомерную системную активную деятельность различных государственных органов и должностных лиц, а также граждан и их объединений, направленную на достижение целей и ожидаемых

⁸ Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. М. : ОМЕГА-Л, 2005. С. 503.

результатов отдельных государственных программ, государственно-программных направлений и государственного стратегического развития в целом.

Реализация конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации осуществляется в рамках определенной системы координат и предполагает согласование целей и задач как конституционно-правового, так и государственно-программного регулирования. Следовательно, конечным результатом такой реализации выступит достижение соответствия между требованиями аксиологических положений Конституции Российской Федерации и совокупностью действий, фактически совершенных уполномоченными государственными органами и должностными лицами в процессе разработки, принятия и выполнения государственных программ в различных сферах жизнедеятельности общества и государства. Установление подобного тождества позволяет говорить о реализованности конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации.

Сложность, многоаспектность и многозадачность процесса реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации свидетельствует о необходимости наличия специфического механизма такой реализации, который может и должен выступать самостоятельным предметом научного исследования. Однако не менее значимыми для изучаемого процесса представляются и определенные юридические свойства Конституции общего характера.

Юридические свойства Конституции и их влияние на процесс реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации

Применительно к реализации конституционных ценностей в государственных

программах Российской Федерации особый смысл приобретает такое свойство Конституции, как реальность. Следует отметить, что в содержании самой Конституции отсутствует указание на данную характеристику Основного Закона, в отличие, например, от характеристик прямого действия, верховенства Конституции и др., нашедших свое отражение в отдельных конституционно закрепленных положениях. Кроме того, реальность как свойство Конституции тесно связано с реальностью – видовой характеристикой Конституции (реальная Конституция в противовес Конституции фиктивной). Думается, что при наличии обеих характеристик (качественной и видовой) Конституция оказывает наиболее эффективное воздействие на процесс реализации своего ценностного содержания в государственных программах Российской Федерации.

Представляется, что отмеченное выше не исключает возможности рассмотрения реальности в качестве свойства Конституции и не умаляет его практической значимости. Очевидно, что адекватность и соответствие конституционно-правовых норм состоянию общества и тенденциям его развития обуславливают результативность необходимых социальных изменений и эффективность реализации конституционных положений. Иначе говоря, соответствие норм Основного Закона государства объективным закономерностям регулирования всей совокупности общественных отношений выступает одним из главных условий действенности Конституции. Значимость рассматриваемых характеристик Конституции для реализации ее аксиологических норм в содержании государственных программ обусловлена также и тем, что последние всегда разрабатываются, принимаются и воплощаются в жизнь с учетом конкретной социально-экономической и политической практики и действительности. Следовательно, установление соответствия между

ценностными идеями Конституции и целями, задачами и результатами государственных программ возможно лишь в случае подлинной реальности Конституции.

Прямое действие Конституции как ее неотъемлемое свойство аналогичным образом приобретает особую смысловую окраску в контексте рассмотрения процесса реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации. Прямое действие конституционно-правовых норм проявляется в том, что они выступают в качестве основы всех последующих законодательных и подзаконных актов, а также актов государственно-программного характера, положения которых должны находиться в полном соответствии с Основным Законом Российского государства. При этом данное свойство по-разному трактуется представителями юридической науки.

Так, Ю. А. Тихомиров полагает, что непосредственное действие всех конституционных норм сводится, во-первых, к их одновременному и немедленному вступлению в действие, поскольку каждая отдельная норма функционирует в системе Конституции как ее элемент, а во-вторых, к отсутствию общих правил и порядка приостановления или отсрочки исполнения каких-либо конституционных норм [7, с. 141].

С. Н. Братусь указывает на явную связь между прямым действием Конституции и неуклонным соблюдением законности. Автор высказывает мысль о том, что каждый, чьи права нарушены и при этом не обеспечены конкретизирующими конституционные положения правилами в текущем законодательстве, «вправе прибегнуть к аппарату государственного принуждения для защиты своего нарушенного и охраняемого в самой общей форме права» [8, с. 68].

Ю. И. Гревцов высказывает точку зрения, в соответствии с которой основным признаком (критерием) прямого действия Конституции выступает возможность реального применения ее нормы судебными органами. Если суды не могут защитить или признать субъективное право, закрепленное нормой Конституции, опираясь лишь на текст этой нормы, то нет реальных оснований рассматривать такую конституционную норму и Конституцию в целом как имеющие прямое действие [9, с. 96].

Другими словами, прямое действие Конституции позволяет гражданину требовать от государства обеспечения возможности воспользоваться нормой, входящей в текст Конституции, а государство в свою очередь обязано выполнить данное требование. Следовательно, правоприменительные органы, действующие от имени государства, вправе реализовать конституционное положение, не нуждаясь в каком-либо детализирующем акте, если необходимость существования и применения данного акта не предусмотрена самой Конституцией. Более того, правоприменительный орган вправе мотивировать свое решение непосредственной отсылкой к конкретной статье Основного Закона.

В данном контексте интерес представляет позиция Верховного Суда Российской Федерации относительно применения судами Конституции как акта прямого действия, выраженная в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»⁹. Пункт 2 данного постановления провозглашает, что ввиду высшей юридической силы и прямого действия Конституции судам при рассмотрении дел следует во всех необходимых случаях

⁹ О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 31 окт. 1995 г. № 8 (ред. от 3 марта 2015 г.) // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 1996. № 1 ; 2015. № 5.

применять Конституцию Российской Федерации в качестве акта прямого действия.

Кроме того, суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности: когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения; когда Конституционным Судом Российской Федерации выявлен пробел в правовом регулировании либо когда пробел образовался в связи с признанием не соответствующими Конституции нормативного правового акта или его отдельных положений с учетом порядка, сроков и особенностей исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации, если они в нем указаны.

В случаях, когда статья Конституции Российской Федерации является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения.

Приведенная позиция Верховного Суда РФ, во-первых, свидетельствует об авторитетной роли высших судебных органов в системе конституционно-правового регулирования [10], а во-вторых, позволяет сделать вывод, что конституционные нормы – это, в первую очередь, нормы прямого, непосредственного действия, однако им может быть присуще и сочетание непосредственного и опосредованного действия.

Вместе с тем в правовой науке высказываются мнения как против абсолютизации значимости Конституции в системе нормативных правовых актов различных уровней и юридической силы, так и против ограничения роли Конституции рамками «статуса» правовой базы для текущего законодательства [2, с. 64]. В данном вопросе разумной видится точка И. С. Само-

шенко, полагающего, что обе указанные позиции, взятые в отдельности, являются неверными, отражающими реальное положение вещей исключительно односторонним образом [11, с. 32].

Следует учитывать, что реальные механизмы и возможности прямого действия и непосредственного применения конституционных норм имеют различный характер. Ряд конституционных положений имеет указание на необходимость принятия федеральных конституционных и федеральных законов, посвященных, в том числе, реализации определенных конституционных норм. Многие нормы Конституции содержат прямую отсылку к конкретному закону, что очевидно и безусловно связывает конституционное положение с текущим законодательством. Другими словами, большинство норм Конституции реализуются совокупно с применением иных правовых актов [2, с. 65], однако это не дает оснований говорить о разделении действия Конституции на прямое и опосредованное и, тем более, противопоставлять их как две различные формы реализации Конституции. Детализация и конкретизация конституционных положений существуют одновременно и параллельно с прямым действием Конституции и выступают в качестве элементов механизма реализации конституционных норм.

В рамках указанного механизма в контексте обеспечения гарантий реального воплощения в жизнь прямого действия Конституции существенно возрастает ответственность государства, всех его должностных лиц и органов. С одной стороны, государство заинтересовано в повышении авторитета Конституции в правоприменительной деятельности и не должно ставить реализацию конституционных положений в прямую зависимость от наличия конкретизирующих их норм текущего законодательства. С другой стороны, необходимо обеспечить Конституцию

законодательными, подзаконными и программными актами, всецело отвечающими ее букве и духу.

Рассматривая свойства Конституции, особым образом проявляющиеся в процессе реализации ее ценностных положений в содержании государственных программ Российской Федерации, безусловно следует уделить внимание программному характеру Основного Закона Российского государства.

Программный характер как свойство Конституции находит выражение в ее нормах, определяющих и формирующих перспективы и цели развития общества и государства [12, с. 24]. В частности, программными конституционными нормами принято считать нормы, устанавливающие, что Российская Федерация – правовое, социальное государство и пр. Следует особо подчеркнуть, что для программных конституционных положений во многом характерно аксиологическая составляющая, равно как и конституционным ценностям в определенной степени присуща программная направленность.

Программный характер Конституции и ее соответствующее влияние на текущее законодательство, помимо формы идейного содержания общего плана, имеет форму конкретных правотворческих действий, к которым может быть отнесено: принятие нормативных правовых актов в развитие конституционных установлений, приведение правовых актов отраслевого законодательства в соответствие с Конституцией; воспроизведение в законодательных актах основных положений Конституции; разграничение нормотворческой компетенции между федерацией и ее субъектами, что обеспечивает единство правового пространства федерации¹⁰ [5, с. 84–85]. Стоит также отметить, что принцип развития

конституционных положений в текущих нормативных правовых актах выделяется конституционно-правовой наукой в качестве одного из основных правовых принципов реформирования Конституции, призванных выражать социально-правовые ценности, потребности и приоритеты¹¹ [13, с. 8–9].

При этом думается, что не только отраслевые законодательные и подзаконные акты обладают потенциалом для реализации конституционных ценностей программного плана. Представляется, что в настоящее время государственные программы Российской Федерации могут быть рассмотрены как активно функционирующая сфера реализации конституционных положений, в том числе и наделенных ценностным содержанием.

ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЦЕННОСТЕЙ В СОДЕРЖАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В исследовании реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации особое научное и практическое значение приобретает вопрос о формах реализации соответствующих конституционных предписаний. Традиционными формами реализации правовых, а значит и конституционных установлений выступают соблюдение, исполнение, использование и применение. Особой формой реализации Конституции является обеспечение специально уполномоченными государственными органами соответствия законов и иных нормативных актов Конституции Российской Федерации. Однако для реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ названные формы едва ли могут

¹⁰ *Титова А. А.* Конституция в системе российского законодательства (теоретико-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 24.

¹¹ *Киреев В. В.* Теоретические проблемы реформирования Конституции Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 30–31.

считаться достаточно эффективными. Для изучаемого явления наиболее адекватной видится такая форма, как отражение (в частности в виде конкретизации) в ключевых аспектах содержания государственной программы (цели, задачи, направления) положений, развивающих идеи той или иной конституционной ценности.

Из сказанного следует, что реализация конституционных ценностей в государственных программах РФ – процесс в каком-то смысле уникальный, не имеющий явных аналогов. Исключительный характер Конституции как Основного Закона и его ценностных положений наделяет процесс реализации конституционных норм определенной спецификой, которая становится все более очевидна в условиях конкретной социальной среды. Кроме того, особый характер реализации Конституции как единого акта усиливается за счет особенностей реализации ее отдельных положений, в частности тех, которые имеют аксиологическую направленность.

Реализация конституционных ценностей в содержании государственных программ – неоднородный, многообразный и длительный процесс, в который вовлечено огромное количество социальных субъектов, поскольку эффективность подобной реализации требует консолидации различных государственных и социальных ресурсов. Помимо этого, реализация отдельных конституционных ценностей в государственных программах может осуществляться лишь постепенно – по мере создания определенных условий политического, экономического, социального, духовного плана.

Представляется, что глобальной целью реализации конституционных ценностей в государственных программах Российской Федерации является общественный прогресс и стабильное развитие Российского государства как демократического, социального и правового. Степень при-

ближения общества и государства к указанной цели выступает критерием эффективности рассматриваемой реализации.

Специфика процесса реализации конституционных ценностей в государственных программах также обусловлена разнообразием аксиологических положений Конституции. Объем регулируемых отношений, сфера действия конституционных предписаний, степень их определенности и иные факторы влияют на форму отражения той или иной конституционной ценности в ключевых аспектах содержания государственной программы.

Следует обратить внимание на то, что одна из главных особенностей конституционных норм-ценностей сводится к тому, что последние наполняются конкретным содержанием в процессе их реализации, в том числе и в актах программного характера. Исходя из этого конкретизация конституционных ценностей может выступать эффективной формой их реализации в содержании государственных программ Российской Федерации.

Конкретизация конституционных ценностей в содержании государственных программ представляет собой сложный процесс трансформации общих конституционных требований в конкретные положения государственных программ, адресованные определенным социальным субъектам в рамках относительно узкой сферы. Таким образом, в процессе конкретизации осуществляется перевод конституционных предписаний с высокого уровня абстрактности на иной «технологический» уровень [2, с. 79], в результате чего сущность конституционных ценностных положений приобретает вид конкретных целей, задач, действий соответствующих субъектов.

По мнению В. О. Лучина, отличительной чертой современного этапа конституционного развития России является поиск конституционных решений, развивающих собственно нормативное содержание

Конституции. Результатом подобной тенденции становится то, что «буква и дух» Конституции могут полноценно реализоваться в конкретных социальных, экономических, политических, правовых и культурных условиях развития общества и государства [2, с. 80].

Думается, что конкретизация конституционных ценностей в содержании государственных программ – закономерный процесс, присущий действию права в целом, вытекающий из диалектической связи общего и частного, абстрактного и конкретного.

Реализация конституционных ценностей в содержании государственных программ путем конкретизации предполагает многоуровневость правового обеспечения. С одной стороны, это позволяет должным образом детализировать общие конституционные предписания применительно к какой-либо узкой сфере, однако, с другой стороны, многоступенчатость процесса реализации конституционных ценностей может привести к их деформации. Конституционные ценности в разрезе общественной практики в той или иной области могут быть неверно поняты, истолкованы, отражены и конкрети-

зированы. Следовательно, во избежание подобной деформации, реализация конституционных ценностей в содержании государственных программ должна быть системным, комплексным, единообразным и непротиворечивым процессом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В дополнение к сказанному стоит отметить, что для реализации конституционных ценностей в содержании государственных программ существенное значение имеют сложившаяся историческая ситуация, особенности действующего правового режима, характер международных отношений и пр.

Подводя итоги изложенному, необходимо подчеркнуть, что реализация конституционных ценностей в содержании государственных программ Российской Федерации не может быть сведена только к правомерному поведению участвующих в ней субъектов, но предполагает исключительно более высокую форму такого поведения – социально-правовую активность в сфере разработки, принятия и эффективного исполнения как отдельных государственных программ, так и государственно-программных направлений в целом.

Список литературы

1. Pfersmann O. Unconstitutional Constitutional Amendments: a Normativist Approach // *Zeitschrift für öffentliches Recht*. 2012. Vol. 67. S. 81–113. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00708-012-0130-x>
2. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 688 с.
3. Лебедев В. А. Человек, его права и свободы как высшая конституционная ценность // *Проблемы права*. 2013. № 4 (42). С. 8–17.
4. Мальцев Г. В. Социально-экономические права и свободы граждан СССР и их гарантии // *Советское государство и право*. 1983. № 2. С. 115–123.
5. Керимов Д. А. Философские проблемы права : моногр. М. : Мысль, 1972. 472 с.
6. Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. М. : Юрид. лит., 1985. 144 с.
7. Тихомиров Ю. А. Конституционные правоотношения // *Теоретические основы Советской Конституции* / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М. : Наука, 1981. С. 140–148.
8. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. М. : Юрид. лит., 1976. 216 с.
9. Гревцов Ю. И. Прямое действие Конституции? // *Журнал российского права*. 1998. № 6. С. 94–99.
10. *Democratizing Constitutional Law* / ed. by T. Bustamante, B. G. Fernandes. Cham : Springer International Publishing, 2016. 328 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-28371-5>.
11. Самощенко И. С. Непосредственное действие Конституции // *Советское государство и право*. 1981. № 3. С. 26–35.
12. Микерин А. А. К вопросу об эффективности конституционного регулирования в современной России // *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2013. № 4 (14). С. 22–25.

13. Киреев В. В. Принципы конституционной реформы: проблемы детерминации // Вестник Челябинского государственного университета. Сер.: Право. 2008. № 2 (103). Вып. 14. С. 5–9.

References

1. Pfersmann O. Unconstitutional Constitutional Amendments: a Normativist Approach. *Zeitschrift für öffentliches Recht*. 2012;67:81-113. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00708-012-0130-x>
2. Luchin V. O. *The Constitution of the Russian Federation. Implementation Problems*. Moscow: YuNITI-DANA; 2015. 688 p. (In Russ.).
3. Lebedev V. A. The Person, Its Rights and Freedoms as the Supreme Constitutional Value. *Issues of Law*. 2013;4:8-17. (In Russ.).
4. Mal'tsev G. V. Socio-economic Rights and Freedoms of Citizens of the USSR and Their Guarantees. *Soviet State and Law*. 1983;2:115-123. (In Russ.).
5. Kerimov D. A. *Philosophical Problems of Law*. Moscow: Mysl' Publ.; 1972. 472 p. (In Russ.).
6. Morozova L. A. *Constitutional Regulation in the USSR*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1985. 144 p. (In Russ.).
7. Tikhomirov Yu. A. Constitutional Legal Relations. In: Topornin B. N. (Ed.). *Theoretical Foundations of the Soviet Constitution*. Moscow: Nauka Publ.; 1981. P. 140–148. (In Russ.).
8. Bratus' S. N. *Legal Liability and Legality*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1976. 216 p. (In Russ.).
9. Grevtsov Yu. I. Direct Action of the Constitution? *Journal of Russian Law*. 1998;6:94-99. (In Russ.).
10. Bustamante T., Fernandes B. G. (Eds.). *Democratizing Constitutional Law*. Cham: Springer International Publishing; 2016. 328 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-28371-5>
11. Samoshchenko I. S. Direct Action of the Constitution. *Soviet State and Law*. 1981;3:26-35. (In Russ.).
12. Mikerin A. A. On the Issue of the Effectiveness of Constitutional Regulation in Modern Russia. *Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA Russia*. 2013;4:22-25. (In Russ.).
13. Kireev V. V. *Theoretical Problems of Reforming the Constitution of the Russian Federation. Ext. Abstr. Dr. Legal Sci. Dis.* Chelyabinsk, 2010. 42 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Александра Андреевна Суханова, старший преподаватель кафедры конституционного права и муниципального права, старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности Челябинского государственного университета (ул. Бр. Кашириных, 129, Челябинск, 454001, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2961-8835>; e-mail: saa1908@yandex.ru

ABOUT THE AUTHOR

Aleksandra A. Sukhanova, Senior Lecturer of the Department of Constitutional Law and Municipal Law, Senior Lecturer of the Department of Public Prosecutions and Law Enforcement Organizations at the Chelyabinsk State University (129 Br. Kashirins st., Chelyabinsk, 454001, Russian Federation); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2961-8835>; e-mail: saa1908@yandex.ru

Поступила | Received
10.11.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
25.01.2022

Принята к публикации | Accepted
25.01.2022