

Конституционное строительство

Общество сквозь призму конституционного законодательства России и Китая Society through the prism of constitutional legislation Russia and China

Валентина Викторовна Комарова,
профессор, доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
г. Москва, Россия
e-mail: valentinak@ya.ru

Valentina V. Komarova,
Professor, Dr. Sci. (Law),
Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia
e-mail: valentinak@ya.ru

© Комарова В. В., 2023

DOI: 10.17803/2587-9723.2023.6.006-011

Аннотация. В статье автор исходит из посыла, что динамика современного мира отражается на конституционном регулировании. При этом одной из современных тенденций развития конституционного законодательства является институционализация общества. Автор показывает, что система универсальных ценностей, их баланс являются конституционной основой как для управляемого будущего, так и для устойчивого развития общества и государства. Вызовы и угрозы ставят глобальные задачи, которые государства зачастую не могут надлежащим образом решить, для этого требуются консолидация сил и возможностей не только самих государств, но и сил внутри государства — индивидуальных и коллективных субъектов гражданского общества, реализация конституционно закрепленных целей и задач.

Ключевые слова: общество, институционализация, конституция, общественные объединения, политические партии.

Abstract. In the article, the author proceeds from the premise that the dynamics of the modern world is reflected in constitutional regulation. At the same time, one of the modern trends in the development of constitutional legislation is the institutionalization of society. The author has shown that the system of universal values, their balance, is the constitutional basis for both a manageable future and for the sustainable development of society and the state. Challenges and threats pose global challenges that States often cannot adequately solve — it requires the consolidation of forces and capabilities not only of the states themselves, but of forces within the state: individual and collective subjects of civil society, the implementation of constitutionally established goals and objectives.

Keywords: society, institutionalization, constitution, public associations, political parties.

Динамика современного мира отражается на конституционном регулировании. Одной из современных тенденций развития конституционного законодательства можно назвать установление правового статуса общества, его институционализацию. Конституции исследуемых стран на протяжении своего развития в той или иной

мере регламентировали обозначенный вопрос, закрепляя элементы общества, их правовой статус и формы взаимодействия.

Как правило, речь шла всегда о коллективных субъектах общества: народе, жителях определенных территорий, общественных объединениях, политических партиях. Действующие конституции

исследуемых стран не являются исключением, а наоборот, показывают политику государств в обозначенном направлении.

Конституция Китайской Народной Республики¹ не называет гражданское общество в своем тексте, но тем не менее устанавливает некоторые обязанности общества (например, общество наравне с государством обеспечивает пенсионеров, оказывает материальную помощь — ст. 45); определяет общественные дела, общественные интересы и общественную собственность, общественную мораль и общие устои (например, ст. 24), общественный порядок и общественную безопасность; конституционно закреплены общественная работа и общественно полезные дела (например, в ст. 111).

Конституция КНР закрепляет основной субъект общества — народ, его группы — рабочий класс, крестьяне (ст. 1); коллектив (ст. 51), общественные объединения и политические партии (ст. 5) и их статус (прямо и косвенно закреплен в ст. 36, 71, 91, 126). Конституционно установлены основные правомочия базового субъекта: «Народ управляет государственными и хозяйственными культурными и общественными делами различными способами, в различных формах и в соответствии с законом» (ст. 2).

Отметим особое внимание государства к будущему общества и страны — к детям и молодежи. Конституционный законодатель КНР прямо установил обязанность государства «обеспечивать всестороннее нравственное, интеллектуальное и физическое развитие молодежи, подростков и детей» (ст. 46); взаимные обязанности родителей и детей, а также запрет жесткого обращения с детьми (ст. 49).

Помимо прямого регулирования, по нашему мнению, общие статьи, посвященные образованию, также устанавливают политику государства в сферах просвещения (ст. 19), культурно-научного уровня всего народа, духовной культуры (ст. 24), закрепляют идеалы общественной морали, воспитание духа народа (ст. 24), оказывают существенное влияние на формирование морально-нравственных и культурных основ подрастающего поколения, смены общества.

Отметим установление общих моделей реализации конституционных норм в исследуемых странах.

Соответствующие обязанности, например, закреплены за различными органами и уровнями власти КНР. Так, предусмотрено наличие

Комитета Всекитайского собрания народных представителей по образованию, науке и культуре (ст. 70), закреплена сфера руководства и управления работой в области образования, науки, культуры (ст. 89), установлено, что уездные и вышестоящие местные народные управления в пределах своих полномочий ведают работой в области науки, культуры и образования (ст. 107). Аналогичные полномочия закреплены за органами самоуправления в районах национальной автономии (ст. 119), дополняются их полномочия в сфере сбора и охраны национальных памятников культуры, развития национальной культуры и содействия ее расцвету (ст. 119).

Нормы Конституции России также прямо и косвенно закрепляют основы общества страны. Это и основные субъекты — многонациональный народ России (ст. 3), общественные объединения и основы их правового статуса (ст. 13, 14, 30 и др.), основные направления политики страны и субъекты, ее формирующие (ст. 7, 80, 83), конкретные обязанности органов публичной власти (ст. 72, 84, 86)².

До конституционной реформы федерального уровня в конституциях и уставах субъектов Федерации, в отличие от Конституции страны, были закреплены гражданское общество и основы правового статуса его институтов. Стремление к созданию гражданского общества на своей территории в преамбулах закрепляют уставы Московской, Магаданской, Ивановской, Кемеровской, Орловской, Тамбовской областей, Конституция Республики Дагестан, уставы Камчатского и Пермского краев.

Выражают стремление утвердить принципы правового государства и гражданского общества уставы Ставропольского Края, Амурской и Мурманской областей.

Стремление к упрочению федерализма, демократии, правового государства, местного самоуправления и гражданского общества закреплено в Уставе Брянской области; в уставах Воронежской и Новгородской областей признаются принципы гражданского общества; основы гражданского общества и государственного устройства устанавливает Конституция Республики Саха (Якутия).

Знаменательными являются закрепление на конституционном уровне России (после успешного существования на уровне субъектов Федерации) термина «гражданское общество» (ст. 114), расширение субъектов (например, появление субъекта общества — человека труда, общества

¹ Конституция Китайской Народной Республики // Конституции государств Азии. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; Норма, 2010. Т. 3 : Дальний Восток. С. 224—258.

² Конституция Российской Федерации [принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

(ст. 71, 75.1), институтов гражданского общества (ст. 114) и их конституционного статуса).

Отметим, что Конституция России не столь подробно, как в КНР, закрепляла до 2020 г. морально-этическую сферу как основу общества. Были закреплены общественная безопасность (ст. 72), общественный порядок (ст. 132), полномочия в сфере воспитания, образования, науки и культуры (ст. 72, 114) и др.

Так, в результате конституционной реформы 2020 г. в Конституции России появились сущностные, на взгляд автора, положения: общероссийская культурная идентичность (ст. 68), общественное здоровье (ст. 72), общественная деятельность (ст. 95), молодежная политика (ст. 72).

Важный принцип для жизнедеятельности многонационального государства закреплён посредством установления нового субъекта — государствообразующего народа и нового принципа: многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации (ст. 68). Элементом реализации стали и новые конституционные обязанности государства: «Государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия» (ст. 69). Установив, что «культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа», Конституция РФ одновременно закрепляет обязанность государства в обозначенной сфере: «Культура поддерживается и охраняется государством» (ст. 68).

Особенную значимость в установлении морально-этических основ российского общества, по мнению автора, несет в себе текст новой статьи — ст. 67.1: «Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство. Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается».

Отметим появление базовых направлений политики государства в отношении индивидуальных субъектов общества — детей, вынесение на конституционный уровень молодежи. В сравнительном аспекте отметим, что в конституционном тексте КНР в качестве субъектов, помимо детей и молодежи, названы подростки (ст. 46).

Молодежь — будущее любого государства и общества. Современный тренд «право будущего» в условиях демографической ситуации, глобальных рисков существования всего человечества — осно-

ва для пересмотра социальной политики государства вообще и молодежной политики в частности. Так, российская Конституция закрепляет: «Дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России», а также устанавливает (как механизм реализации прямо упомянутого приоритета), что обязанность государства — создавать условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим; обеспечивать приоритет семейного воспитания. Государство, таким образом, закрепляет направление и основы воспитания и образования.

Кроме того, закреплён новый для конституционного статуса государства элемент: «...берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения» (ст. 67.1).

Расширены исключительные полномочия Федерации в сфере установления основ федеральной политики и федеральных программ «в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации... единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования» (ст. 71); детализированы совместные полномочия Федерации и ее субъектов: «защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье» (ст. 72).

Дополнены конституционные полномочия Правительства России, влияющие, на взгляд автора, на содержание воспитания и образования: «осуществляет меры, направленные на... формирование в обществе ответственного отношения к животным; создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры» (ст. 114).

По мнению автора, «конституционный дизайн на федеральном уровне позволяет выделить три задачи, сформулированные в процессе конституционной реформы 2020 г. для Российской Федерации: создание условий для устойчивого экономического роста страны, создание условий для повышения благосостояния граждан, создание условий для взаимного доверия государства и общества»³.

Для развития общества и государственной социально-экономической сферы, по мнению автора, целесообразно выделить особо взаимное доверие государства и общества (ст. 75.1), которое следует рассматривать в системном единстве с такими новеллами, как «экономическая, поли-

³ Комарова В. В. Теоретические основы устойчивого развития в работах О. Е. Кутафина // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 4—8.

тическая и социальная солидарность», «солидарность поколений», «преемственность в развитии Российского государства», «исторически сложившееся государственное единство», «гражданский мир и согласие в стране», впервые закрепленное на конституционном уровне «гражданское общество» и как средство достижения конституционных целей в сфере социально-экономической — «социальное партнерство» (ст. 75.1).

Системность восприятия обусловлена единством целей и взаимообусловленностью в их достижении: различные виды солидарности (экономическая, политическая и социальная солидарность, солидарность поколений) обеспечивают взаимное доверие в обществе между его членами, общества и государства, граждан и органов публичной власти. Исторически сложившееся государственное единство должно стать основой для обеспечения гражданского мира и согласия в стране, преемственности в развитии Российского государства, что в совокупности также должно быть основой взаимного доверия государства и общества.

Конституционные поправки отчасти были призваны преодолеть имеющееся недоверие общества к власти, решить вызванные экономическими санкциями, последствиями пандемии острые вопросы. Политической воли бывает недостаточно, ей должны сопутствовать финансово-экономические возможности.

Конституционные обязанности государства в социально-экономической сфере, появившиеся в процессе конституционной реформы, безусловно, должны реализовываться и обеспечиваться, но объем зависит от финансово-экономических возможностей государства на соответствующем этапе его развития, как неоднократно указывал в своих правовых позициях Конституционный Суд России. Это, несомненно, проблема, которая подрывает доверие общества к власти. Общеизвестно, что без доверия и поддержки граждан могут быть не реализованы самые передовые идеи.

Доверие традиционно является одним из ключевых принципов реализации взаимодействия в любой среде. Термин «доверие» использовался на конституционном уровне в процессе оценки деятельности органами государственной власти и рассматривался как основа для процедуры досрочного прекращения полномочий Правительства Российской Федерации.

По нашему мнению, «после конституционной реформы в части использования термина «доверие» произошла смена конституционной методологии в конституционном закреплении механизма реализации — появились отраслевые механизмы, выразившиеся в сроках, ограничениях и установлении четких обязанностей субъектов реализации»⁴.

«В процессе конституционной реформы 2020 г. в Конституции Российской Федерации произошла смена парадигмы использования термина, что можно оценить как ответ на современные вызовы, стоящие перед государством и обществом. Примером смены конституционной методологии может стать новая статья 75.1 Конституции России, в которой в полной мере проявляется отраслевой метод регулирования предмета»⁵.

Произошла динамика: расширен субъектный состав — взаимное доверие государства и общества; оно закреплено как цель при постановке на один уровень категорий «устойчивый экономический рост страны», «повышение благосостояния граждан» и «взаимное доверие государства и общества»; указаны формы и механизмы их достижения.

Отметим, что и до конституционной реформы 2020 г. термин «доверие» более широко, чем в конституционном тексте федерального уровня, «использовался в конституциях и уставах субъектов: как цель и средство развития общества и деятельности органов власти субъекта»⁶.

Так, в уставах Приморского края и Брянской области в преамбуле косвенно закрепляется цель нормативного регулирования: «...укрепляя согласие, доверие и взаимопонимание...». Таким образом, не только закрепляется цель — доверие, но и констатируется наличие такового, что важно, поскольку механизм укрепления уже существующего и механизм достижения несуществующего кардинально различаются.

Прямое указание цели — доверия — выявлено в уставах Амурской, Воронежской, Иркутской и Новгородской областей: «...стремясь закрепить... доверие и взаимопонимание... принимает Устав...».

В Уставе Псковской области доверие закрепляется как средство достижения цели, где цель — «создать правовые основы для всестороннего развития Псковской области как равноправного субъекта в составе Российской Федерации и обе-

⁴ Комарова В. В. Доверие как элемент социально-экономических преобразований — конституционно-правовые аспекты // Право и общество в эпоху социально-экономических преобразований XXI века: опыт России, ЕС, США и Китая : колл. монография. К 90-летию Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Серия : Актуальные проблемы зарубежного и российского права / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. М., 2021. С. 47—59.

⁵ Комарова В. В. Доверие как элемент социально-экономических преобразований — конституционно-правовые аспекты.

⁶ Комарова В. В. Конституционно-правовая доктрина «доверия» в научной школе «Школа российского конституционализма» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 6. С. 29—38.

спечить права и свободы человека и гражданина», а средство — доверие — упоминается наравне с иными средствами, такими как «взаимопонимание, проявление уважения к историческим традициям древней Псковской земли, являющейся неотъемлемой частью исторически сложившегося Российского государства»⁷.

Отличаются и субъекты доверия: в Амурской области это доверие проживающего народа Российской Федерации; в Воронежской, Иркутской и Новгородской областях — доверие в соответствующем субъекте Федерации.

Доверие в системе публичного представительства (закрепление как цели работы органов власти, включение в текст присяги, закрепление основанием ответственности выборных лиц публичной власти и др.) и его нормативное закрепление А. Н. Кокотов справедливо назвал «фундаментальной межотраслевой нормативной моделью, объективирующей доверие в отношениях власти и общества»⁸.

Доверие к власти, по мнению автора, — «традиционная ценность и сегодня закреплена конституционно — ведь именно она, власть, ее система, порядок формирования и полномочия учреждены принятой на всенародном голосовании Конституцией России. Несмотря на это, кризис доверия к власти в современной России очевиден и требует не только научного осмысления причин, но и стратегии преодоления этого кризиса. На современном этапе развития российского общества необходимо формирование «идеологии доверия», где доверие будет выступать ключевым ресурсом развития, в том числе многопартийной системы, являясь залогом единства взаимодействующих субъектов»⁹.

Трансформация и расширение конституционных основ общественного развития направлены на национальную, российскую, государственную идентичность, ее укрепление и институционализацию.

Безусловную поддержку получают конституционные новеллы в сфере национальной идентичности, фактически национальной идеологии, конституционно закреплённой в качестве новых ценностей российского общества. По мнению судьи Конституционного Суда РФ профессора А. Н. Кокотова, «национальная государственная идеология служит вовлечению людей в великие дела и помогает разложить эту работу на значи-

тельное число поколений, обеспечивая преемственность усилий последних, с тем чтобы каждое поколение проходило свой отрезок пути, опираясь на сделанное до него и заботясь о том, что оно передаст потомкам»¹⁰.

По нашему мнению, солидарность поколений станет не только принципом построения пенсионной системы (как закреплено в сегодняшнем тексте Конституции России), а «преемственность» будет проявляться не только «в развитии Российского государства».

Общероссийская культурная идентичность, доктрину которой предстоит выработать и систематизировать, должна отражать универсальные социальные ценности, сложившиеся в процессе общего исторического развития многонационального народа страны. Очевидна взаимосвязь общероссийской культурной идентичности с конституционной идентичностью государства — признанной и принятой обществом конституционной модели, имеющей специфику национального развития и правовые особенности.

Новое прочтение ст. 2 Конституции России видится в конституционном закреплении «ответственного отношения к своему здоровью» — это первый шаг к субъективной обязанности граждан беречь свое здоровье, закрепление «общественного здоровья».

В Конституции России детализированы совместные полномочия Федерации и ее субъектов: «...сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью» (ст. 72).

Эти конституционные поправки представляются шагом к модернизации существующих основ общества России — посредством закрепления не только правовой идеи-цели, но и основы для взвешенного, доктринально выработанного логичного механизма ее реализации. Однако присутствуют и некоторые опасения: как отраслевой законодатель ее реализует, будет ли системной и логически завершенной будущая правовая модель.

В заключение отметим, что мы живем в то время, когда новая модель еще не построена, но старая уже требует существенной модернизации. Это время для научной проработки, учета всевозможных рисков, выстраивания траектории развития

⁷ Устав Псковской области от 12.04.2001 № 1-У [принят Псковским областным Собранием депутатов 29.03.2001, ред. от 07.04.2023] // Губернские ведомости. 18.04.2001 № 11.

⁸ Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. М. : Юрист, 2004. С. 141.

⁹ Комарова В. В. Конституционно-правовая доктрина «доверия» в научной школе «Школа российского конституционализма».

¹⁰ Кокотов А. Н. Конституция России 1993 года как правовая основа выбора страной цивилизованного пути // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 6.

на ближайшее будущее. Система универсальных ценностей, их баланс — вот конституционная основа как для управляемого будущего, так и для устойчивого развития общества и государства.

Вызовы и угрозы ставят глобальные задачи, которые государства зачастую не могут надлежа-

щим образом решить, — требуются консолидация сил и возможностей не только самих государств, но сил внутри государства: индивидуальных и коллективных субъектов гражданского общества, реализация конституционно закрепленных целей и задач.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. — М. : Юрист, 2004.
2. Кокотов А. Н. Конституция России 1993 года как правовая основа выбора страной цивилизованного пути // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 12.
3. Комарова В. В. Доверие как элемент социально-экономических преобразований — конституционно-правовые аспекты // Право и общество в эпоху социально-экономических преобразований XXI века: опыт России, ЕС, США и Китая : колл. монография. К 90-летию Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — Серия : Актуальные проблемы зарубежного и российского права / под общ. ред. В. В. Блажеева, М. А. Егоровой. — М., 2021. — С. 47—59.
4. Комарова В. В. Конституционно-правовая доктрина «доверия» в научной школе «Школа российского конституционализма» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 6. — С. 29—38.
5. Комарова В. В. Теоретические основы устойчивого развития в работах О. Е. Кутафина // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 7. — С. 4—8.