

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ РИСКОЛОГИИ

В. В. Куреев,

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного и гражданского права факультета права и финансов, Южно-Уральский государственный университет

В статье рассмотрены исследовательские, политические и правовые проблемы развития конституционно-правовой рискологии, определены возможности применения теории конституционных рисков в процессе реализации стратегии национальной безопасности, охарактеризована взаимосвязь между учением о дефектах в конституционном праве и представлениями о конституционных рисках, сделан вывод о перспективности исследования категории и методологии познания рисков в конституционном праве России, их признаков и элементов, типологических характеристик, аксиом, функций, субъектов, а также особенностей оценки и правовых средств минимизации.

Ключевые слова: динамика учения о правовых рисках, конституционные риски, конституционно-правовая рискология, причины неразработанности теории рисков в конституционном праве.

Риски сопутствуют существованию каждого общества и государства. Возникая, изменяясь и уходя в прошлое, риски формируют ту среду, без которой невозможно представить социальное развитие. Переживанием ситуаций риска и неблагоприятных последствий рискованных решений приходится платить за любое движение вперед. Попытки объяснить сущность рисков, особенности их возникновения, оценки, средств минимизации, предпринимаемые учеными многих стран, сложились в науку о рисках – рискологию, аккумулирующую представления о рисках в технической, экономической, политической, экологической, правовой и многих других сферах. Учение о рисках динамично развивается и в юридической доктрине, охватывая соответствующие аспекты правовых явлений и процессов, выражая совокупность научных взглядов, теоретических представлений, направленных на объяснение этого феномена. Высокая динамика развития учения о правовых рисках является закономерной. Сегодня правовая система оказывает на состояние других систем общества такое влияние, масштабы и значение которого трудно переоценить. В равной степени масштабными являются и риски, связанные с принятием различных нормативных правовых актов, воплощением их предписаний в реальное бытие народов и государств.

Особое и наиболее значимое место среди правовых рисков принадлежит конституцион-

ным рискам. Ю. А. Тихомиров и С. М. Шахрай обоснованно отмечают, что деструктивный потенциал конституционного риска обладает системным характером. Последствия этого риска могут выразиться в появлении других рисков, а также в нарушениях законности в различных сферах жизни общества и государства. Отклонения от модели конституционных институтов, сбои в выполнении политических, экономических и социальных программ, ослабление роли закона и нарастание отчуждения граждан от Конституции и правовой системы – таковы некоторые последствия. Их предвидение требует последовательной деятельности всех институтов государства и гражданского общества¹. Справедливость этого вывода является бесспорной. Основополагающее значение Конституции РФ для всех систем общества и ядра политической системы – государства, специфическое содержание ее функций, особые юридические свойства являются определяющими для характеристики конституционных рисков. Однако, несмотря на значимость исследования обширной проблематики, обусловленной существованием этой специфической разновидности рисков, полноценная, непротиворечивая и системная отечественная теория конституционных рисков пока не сформирована. Вывод о том, что риски в сфере конституционных отношений почти не выделяются в научной и учебной литературе по конституци-

онному праву², полностью соответствует реальной ситуации, сложившейся в науке конституционного права. Можно выделить собственно научные, политические, и сугубо правовые причины такого своеобразного исследовательского «пробела».

К научным, исследовательским причинам неразработанности теории рисков в конституционном праве следует прежде всего отнести сложности научной конвергенции. Любое исследование в этой сфере будет основываться на общей теории рисков, воспринимать ее основные положения при формировании представлений о категории конституционного риска, его признаках и элементах, определении основных характеристик и классификации конституционных рисков, в процессе анализа функций, аксиом, ситуаций, субъектов, а также особенностей оценки конституционных рисков и обосновании средств их минимизации. Несмотря на то что взаимодействие различных отраслей научного знания способствует их взаимному обогащению, рассмотрение этих и многих других вопросов через призму конституционно-правовой науки, наполнение их конституционно-правовым содержанием, применение специфических научных методов для исследования конституционно-правовых явлений и процессов могут вызвать вполне объяснимую настороженность со стороны научного сообщества. В особенности это касается проблем оценки конституционных рисков, обусловленных сложностями формирования оценочного аппарата в любой правовой науке и тем более в науке конституционного права.

Не менее значимые причины неразработанности теории конституционных рисков лежат в политической плоскости. Конституционное право – политизированная наука, и от политического контекста в конституционно-правовых исследованиях никуда не уйти. Причем центральную политико-правовую проблему традиционно составляют вопросы о власти, ее осуществлении, эффективности государственной власти, ее преемственности, стабильности, а также развитии политической системы в целом. По этим причинам исследование конституционных рисков неизбежно будет затрагивать, с одной стороны, весьма болезненные для представителей государственной власти вопросы, но с другой – формировать для них реальный и весьма полезный инструмент принятия основанных на Консти-

туции РФ взвешенных решений в ситуациях конституционного риска, которых, увы, очень много в современной России. Нельзя оставить без внимания еще одну проблему. Думается, что почти за 20 лет существования Конституции РФ ни общество, ни государственная власть не вышли из возраста конституционного романтизма, некой конституционной незрелости. Эта незрелость проявляется прежде всего в коллизиях общественной оценки и самооценки действий органов государственной власти. Подвергались ли детальному, пусть нелюбимому анализу, даже не конституционные, а политические риски, связанные с властными рокировками, качественными характеристиками организации и проведения прошедших выборов, недостатками партийной системы, способами минимизации общественного недовольства посредством действий органов государственной власти, взаимоотношений народа и государства в период экономического кризиса? Острая критика представителей государственной власти в социальных сетях и других источниках информации пока не выходит за рамки «революционного» романтизма. Что ж, яркие, броские эпитеты, пропаганда и другие революционные прелести свойственны политическим процессам. Но при этом следует помнить, что самая общая характеристика риска основывается на ряде аксиом, изложенных в литературе³. Среди этих аксиом на первом месте стоит аксиома всеохватности, согласно которой нет безрисковых видов деятельности. Управление государством с полным основанием можно назвать деятельностью с высокой степенью риска, вероятностью ошибок в выборе вариантов решений. В равной степени возможны ошибки и со стороны лица, которое выступает гарантом Конституции РФ, субъекта, который призван управлять конституционными рисками, обеспечивая реализацию конституционных положений, а также других лиц, способных воздействовать на этот процесс. Эта деятельность по определению не может быть безошибочной. И проблема в том, что беспристрастный научный анализ конституционных рисков, причин их возникновения, оценка, поиск механизмов их минимизации подменяются политическими лозунгами. Учет указанной выше аксиомы будет полезен и представителям государственной власти. Прямые или косвенные утверждения о непогрешимости политических деятелей, органов государст-

венной власти, соответствующие PR-акции означают фактический отказ от признания самого существования рисков.

Лейтмотивом многих политических документов, выступлений современных политиков является стабильность. Стабильность, нередко понимаемая как самооценность. Желание стабильности в современной России сформировало и своеобразные властные фобии, к которым можно отнести ситуацию с принятием федерального конституционного закона, в соответствии с которым должно созываться Конституционное Собрание. Если рассматривать стабильность Конституции РФ как социальную ценность, не меньшей ценностью следует признать и возможность ее реформирования, наличие правовых средств, обеспечивающих этот рискованный шаг. На самом деле ценность – это не просто стабильность, а стабильное развитие. И это развитие не мыслится без рисков. Весь исторический путь конституционного развития России отмечен рискованными решениями, последствия которых, что вполне закономерно, мы ощущаем и сейчас. Прежде всего это касается различных конституционных реформ как переломных моментов, являющих собой значимые вехи государственного развития, причем такие реформы проводились либо вынужденно, под давлением политических сил, представляющих различные слои общества, либо «сверху», в виде попыток закрепить некое новое качество общества и государства. В любом случае ситуации конституционных рисков вызвали необходимость решения вопроса о власти, который нередко затмевал собой все другие общественные приоритеты, могущие служить основанием для обновления актов конституционного уровня. Представляется, что серьезным конституционно-правовым риском, существующим и в настоящее время, является, как это ни парадоксально, несовершенство конституционных механизмов передачи, обновления государственной власти. Содержание конституционно-правовых решений, принятых в условиях риска, позволяет сделать вывод о существовании своеобразных конституционно-правовых экстремумов, крайностей. С известной степенью обобщения, история нашего конституционного развития – это шараханье из одной крайности – безудержного реформирования в целях приобретения политической власти – в другую – обеспечение такой властной стабильности, направленной на сохранение власти, ко-

торая приводит к стагнации. Эта закономерность находит проявление и в идеологии различных политических сил. Так, политические реформаторы эксплуатируют тезисы об опасности застоя, необходимости движения вперед, сопровождая это рекламированием собственной политической позиции. Политические консерваторы, напротив, указывают на опасность дестабилизации систем общества, причем стабильность связывается с персональными носителями власти. По существу, нашему обществу предлагают выбор: либо хаос, либо застой. Думается, что нам необходимо уменьшение амплитуды этих рискованных колебаний. Иными словами, актуален поиск разумного баланса между политическим порядком и обновлением политической системы, оптимальным соотношением политического реформаторства и консерватизма. Представляется, что современная исторически-инструментальная роль науки конституционного права состоит и в том, чтобы теоретически обосновать, а также практически выверить эффективный конституционно-правовой механизм, позволяющий добиться этой цели. Сможет ли она выполнить эту свою роль? Это зависит от текущих и стратегических приоритетов в государственной политике.

Признаться, существуют опасения, что властная рискофобия, существующая в государственных структурах, уже вызвала определенный общественно-государственный диссонанс. Как сам момент, так и содержание тех мер по развитию политической системы, которые были предложены Президентом РФ в Послании к Федеральному Собранию 22 декабря 2011 г.⁴, свидетельствуют о рассогласовании темпов развития общества и государства. И это рассогласование может быть оценено не в пользу государства. К сожалению, государство отстает. То государство, которое, принимая рискованные решения, предотвратило развал страны, скрепило властной «вертикалью», административными, бюрократическими мерами нашу асимметричную федерацию, полную национальных, религиозных, культурных и других противоречий, использовало те немногие экономические и геополитические возможности, которые позволили удержать страну на пороге экономического коллапса, укрепить ее экономику. То государство, реформаторское лидерство которого в современной России все чаще подвергается сомнению. Поэтому в существующей полити-

ческой обстановке становление и развитие конституционно-правовой рискологии, превращение ее в инструмент познания, способствующий эффективному осуществлению власти, возможны при преобладании в общественных и государственных структурах не рискофилов и рискофобов, а разумных реформаторов, не боящихся принимать рискованные, но обоснованные и рациональные решения, связанные с реализацией тех ценностей и приоритетов, которые закреплены в нашей Конституции.

К сугубо правовым причинам неразработанности теории рисков можно с достаточной степенью уверенности отнести тот факт, что современное российское законодательство, как правило, использует термин «риск» для описания различных экономических, финансовых ситуаций, характеристики основанных на риске игр и пари, закрепляет обоснованный риск в уголовном праве, оперирует понятием риск применительно к противодействию коррупции, обеспечению различного рода технической и экологической безопасности, охране здоровья. Конституция РФ понятие «риск» не использует, что впрочем определяется особенностями актов такого уровня, закономерно и объяснимо. Однако оперирование категорией «риск» вполне закономерно и полезно при обеспечении национальной безопасности. Если обратиться к содержанию Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»⁵, то под национальной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства, а под национальными интересами – совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства. При этом в перечень средств обеспечения национальной безопасности включены и правовые средства. Анализ закрепленных в этом акте национальных интересов Российской Федерации на долгосрочную перспективу показывает, что к их числу отнесены развитие демократии и гражданского общества, обеспечение незыблемости конституционного строя, территориальной цело-

стности и суверенитета Российской Федерации, превращение Российской Федерации в мировую державу. Стратегические цели обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности также включают в себя защиту основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе. Представляется, что реализация таких масштабных интересов, целей, приоритетов затруднительна без оценки влияния норм конституционного права, эффективности их реализации на общество и государство. С одной стороны, Конституция РФ, выполняя свои функции, сама является основополагающим правовым средством обеспечения реализации национальных интересов, с другой – посредством применения различных сил и средств обеспечиваются защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, т.е. конституционных ценностей. А сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе прямо связано с реализацией Конституции РФ, ее воздействием на фундаментальные общественные отношения. Таким образом, реализация стратегии национальной безопасности прямо связана с воплощением в жизнь Конституции РФ, принятием рискованных конституционно-правовых решений. Иными словами, основные характеристики национальной безопасности, предназначенные для оценки ее состояния, должны включать и состояние реализации Конституции РФ, анализ разрыва между юридической и фактической конституциями, текущих и перспективных конституционных рисков. В настоящее время мониторинга этих состояний с позиций национальной безопасности, не производится. Вместе с тем конституционно-правовые риски можно и должно рассматривать с позиций обеспечения национальной безопасности. В характеристику состояния национальной безопасности должны входить стабильность и изменчивость Конституции РФ, ее реализация. Перечень основных характеристик состояния национальной безопасности может уточняться по результатам монито-

ринга состояния национальной безопасности. Почему бы не уточнить его и указанием на мониторинг охарактеризованных выше данных? Конечно, для этого необходимы организационные, финансовые и другие издержки. Однако не факт, что потери от нестабильности экономической, политической, правовой систем общества будут меньше, чем такие затраты. Поэтому принятие данного решения – это одна из мер по минимизации конституционных рисков и оно само по себе рискованно. Но при этом существование реализуемого в правовой форме конституционного мониторинга позволит превратить конституционно-правовую рискологию в полезный для общества и государства инструмент.

Несмотря на существование широкого круга причин неразработанности теории рисков в науке конституционного права, действие научных, политических, правовых факторов, осложняющих развитие конституционно-правовой рискологии, у этого направления научных исследований есть будущее. Конституционное право – это живая, динамичная наука, которая чутко откликается на малейшие изменения в политической, экономической, правовой и других сферах жизни страны. С. А. Авакьян обоснованно обращает внимание на то, что основная масса ученых-конституционалистов предпочитает не бросаться в политические крайности, а научно, конструктивно и критически оценивать и действительность, и соответствующие конституционно-правовые документы или законопроекты, с тем чтобы они были полезными для общества и государства. Пожалуй, в этом и заключается главная ценностная роль науки конституционного права на современном этапе развития России⁶. Поддержать указанный выше вывод стоит еще и потому, что за многие годы наукой конституционного права накоплен гигантский теоретический потенциал, который сегодня далеко не исчерпан. Применительно к конституционно-правовой рискологии это означает, что количество и глубина исследований, охватывающих варианты конституционного развития России в целом, содержащих научно обоснованные прогнозы, анализ факторов, способствующих и препятствующих реализации конституционных ценностей весьма велико и многообразно. Такие исследования могут выступать фундаментом для эффективного выявления конституционных рисков, формирования представлений об их оценке, а предлагаемые варианты решения

насуточных конституционно-правовых проблем – служить основой для разработки теоретических представлений о правовых средствах минимизации конституционных рисков. В науке конституционного права уже представлено отличающееся теоретической глубиной и практической значимостью учение о дефектах в конституционном праве. С. А. Авакьян отмечает, что изучение проблемы дефектов в конституционном праве направлено на достижение следующих целей: предотвращение просчетов в формулировании идейных и концептуальных основ конституционного права; разработка предложений по совершенствованию конституционно-правового регулирования, его содержания; исследование организации законотворческого и законодательного процессов, предотвращение дефектных процедур рождения закона, его прохождения в парламенте и введения в действие; анализ практики конституционного правоприменения в сочетании с качеством норм и организационными действиями⁷. Нетрудно заметить, что между учением о дефектах в конституционном праве и теоретическими представлениями о конституционных рисках нет непродолимой грани. Напротив – взаимодействие и взаимопроникновение этих научных направлений может дать очень интересный исследовательский результат.

Изложенное выше позволяет предположить, что предпосылки для соответствующих теоретических построений уже в значительной своей части созданы трудом ученых-конституционалистов. Конечно, теоретические построения в науке конституционного права могут быть различными. Так, Н. А. Богданова, в качестве их видов аргументировано выделяет конституционно-правовые принципы, теории, концепции, доктрины, гипотезы, а также подсистемы – научные подотрасли и дисциплины. Причем каждый из перечисленных компонентов рассматривается автором как сложноорганизованный комплекс конституционно-правового знания, полученного в результате изучения той или иной стороны предмета науки конституционного права либо конкретного ее объекта при использовании определенного набора методов, обеспечивающих направленность познания, его всесторонность и глубину⁸. Становление теории конституционных рисков как сложноорганизованного комплекса знаний предполагает формирование в конституционном праве новывывающегося на философии риска (своеоб-

разной рискофией) учения о рисках, охватывающего концептуальные подходы к принятию решений, влекущих собственно конституционно-правовые, а также политические, экономические, правовые, духовные и другие социальные последствия. В русле разработки теории конституционных рисков находятся исследования: категории и методологии познания рисков в конституционном праве России, признаков и элементов, типологических характеристик, аксиом и ситуаций (в том числе правотворческих, правореализационных и интерпретационных), функций, субъектов, а также особенностей оценки и правовых средств минимизации конституционных рисков. Результативность этого процесса познания трудно представить без формирования такого направления в науке конституционного права, как конституционно-правовая рискология, нацеленного на познание специфического, но весьма важного аспекта нашей конституционно-правовой действительности.

ческого, но весьма важного аспекта нашей конституционно-правовой действительности.

¹ Тихомиров Ю. А., Шахрай С. М. Риск и право. М., 2012. С. 20.

² Там же. С. 18.

³ См.: Откидач В. В., Джюра С. Г., Фисуренко О. В. Рискология – управление рисками // Риски в современном мире: идентификация и защита. СПб., 2004. С. 46–49.

⁴ URL: <http://www.kremlin.ru/news/14088>.

⁵ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

⁶ Авакьян С. А. Конституционное право России. М., 2010. Т. 1. С. 153.

⁷ Авакьян С. А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2008. С. 35.

⁸ Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М., 2001. С. 80.

Статья поступила в редакцию 13 мая 2013 г.