

ПОЛИТИЧЕСКАЯ АКТИВНОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ ОБЩЕСТВЕННОГО ЗДОРОВЬЯ (НА ПРИМЕРЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМ)

АННОТАЦИЯ. Поправка к Конституции РФ 2020 года, внедряющая в предметы совместного ведения РФ и её субъектов вопросы координации общественного здоровья дают возможность по-новому взглянуть на данное явление. В настоящей статье рассматривается один из элементов общественного здоровья – «политическая активность». Соотношение названной категории с таким явлением, как механизмы обеспечения стабильности конституции на конкретных примерах конституций стран-участников СНГ: Кыргызстана, Узбекистана, Молдовы, Казахстана, Армении, Азербайджана, Беларуси, Туркменистана, а также Российской Федерации позволит выявить роль политической активности в деятельности конституционных реформаторов. В конституционном законодательстве как современных, так и оставшихся в истории государств существует многообразие различных правовых механизмов внесения поправок и пересмотра конституций. При этом, каждый механизм обеспечения стабильности требует определённого уровня политической активности как политических элит, так и общества в целом. Рассматривается также соотношение политической активности с экономической и социальной активностями как элементами общественного здоровья. В целях выявления соотношения категорий политической активности и стабильности основного закона на примере выявленных в науке конституционного права способов обеспечения конституционной стабильности был проведён анализ каждого из них на необходимость той или иной степени политического участия соответствующего субъекта.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: конституция, здоровье, общественное здоровье, политическая активность, стабильность конституции, преобразование конституции, конституционная реформа.

KADAEV Aleksandr Aleksandrovich,
PhD student of the department
of constitutional and municipal law
of the Kutafin Moscow State University of law

POLITICAL ACTIVISM AS AN ELEMENT OF PUBLIC HEALTH (USING THE EXAMPLE OF CONSTITUTIONAL REFORMS)

ANNOTATION. The amendment to the Constitution of the Russian Federation in 2020, introducing issues of coordination of public health into the subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and its subjects, provides an opportunity to take a fresh look at this phenomenon. This article examines one of the elements of public health – “political activity”. The correlation of this category with such a phenomenon as mechanisms for ensuring the stability of the constitution on specific examples of the constitutions of the CIS member countries: Kyrgyzstan, Uzbekistan, Moldova, Kazakhstan, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Turkmenistan, as well as the Russian Federation will reveal the role of political activity in the activities of constitutional reformers. In the constitutional legislation of both modern and historical States, there is a variety of different legal mechanisms for amending and revising constitutions. At the same time, each mechanism for ensuring stability requires a certain level of political activity of both political elites and society as a whole. The correlation of political activity with economic and social activities as elements of public health is also considered. In order to identify the correlation between the categories of political activity and the stability of the basic law, using the example of the methods of ensuring constitutional stability identified in the science of constitutional law, an analysis of each of them was carried out on the need for a certain degree of political participation of the relevant subject.

KEY WORDS: constitution, health, public health, political activity, stability of the constitution, transformation of the constitution, constitutional reform.

Конституционная реформа, проведённая в Российской Федерации в 2020 году, привнесла в текст Конституции России значительное количество новой терминологии, ранее не находившей отражение в нём напрямую. Так, один из предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации как координация вопросов здравоохранения был дополнен и конкретизирован необходимостью органов власти федерации и её субъектов осуществлять полномочия по сохранению и укреплению общественного здоровья. Таким образом, можно говорить о конституционализации общественного здоровья как явления. При этом, учёные ранее выделяли категорию «здоровье» в качестве одной из приоритетных общественных конституционных ценностей исходя из их толкования и других положений Конституции Российской Федерации, например ч. 3 ст. 55 [1, с. 85].

Общественное здоровье давно исследуется медицинской наукой, является базовой дисциплиной для всех медицинских направлений обучения. Ординатура «Организация здравоохранения и общественное здоровье» является единственной, к обучению на которой допускаются выпускники всех классических медицинских специальностей по подготовке врачей – лечебного дела, педиатрии, стоматологии и медико-профилактического дела. Это говорит о высокой степени значимости данного направления задолго до его нормативного закрепления в Конституции, которое сделало исследование различных граней общественного здоровья ещё более актуальным и для юридической науки и практики. По этой причине В.В. Комарова считает, что данная категория была конституционализирована именно в узком смысле [2, с. 28]. А.В. Калмыкова, характеризуя последствия введения в Конституцию Российской Федерации категории статьи указывает не только на переориентацию российского законодательства на широкое понимание вопросов здравоохранения, но и на необходимость теоретического правового осмысления явления «общественное здоровье» [3, с. 153].

Понятия «здоровье» и «общественное здоровье» можно раскрывать по-разному, ввиду чего, по мнению экспертов Департамента здравоохранения Москвы, термин «общественное здоровье» потребовал от теоретиков и практиков уточнения своего содержания [4, с. 21]. О.А. Рагинова определяет здоровье как «способность индивидуума осуществлять присущие ему биологические и социальные функции, в частности, способность к выполнению общественно полезной деятельности» [5, с. 8]. Исходя из данного

толкования, что здоровье означает способность к общественно полезной деятельности, то «общественное здоровье» подразумевает под собой способность самого общества к выполнению своих социальных функций, полезных действий. Устав Всемирной организации здравоохранения также отмечает такие аспекты здоровья, как психическое и социальное благополучие. Многие учёные, говоря уже именно о понятии общественного здоровья, включают в него политико-правовую составляющую. Например, некоторые специалисты в сфере медицинских наук определяют общественное здоровье как «медико-социальный и экономический потенциал развития общества, обусловленный воздействием комплекса факторов окружающей среды и образа жизни населения, включающий физическое, репродуктивное, физическое и духовное здоровье, измеряемый показателями состояния здоровья населения и позволяющий обеспечить оптимальный уровень качества и безопасности жизни» [6, с. 83]. Г.Н. Царик и вовсе обуславливает общественное здоровье «комплексным воздействием биологических и социальных факторов окружающей среды при определяющем значении общественно-политического и экономического строя и зависящих от него условий жизни общества» [7, с. 127]. Соответственно, составляющими общественного здоровья являются такие категории как медицинский, социальный и экономический потенциал развития общества, «образ жизни», а конечными критериями оценки уровня и состояния общественного здоровья – качество и безопасность жизни. Обеспечение же достижения высокого уровня жизни и её безопасности можно считать не только отдельными аспектами, но и целями общественного здоровья, что неотделимо от политической составляющей и от таких институтов конституционного права, как органы публичной власти и формы непосредственной демократии. Для цели отнесения категории «общественное здоровье» к кругу интересов конституционного права следует отметить, что многие учёные-конституционалисты, в том числе и С.А. Авакьян, утверждают, что общественные отношения, входящие в предмет конституционного права, можно именовать политическими отношениями [8, с. 23]. Таким образом, закрепление в тексте Конституции категории «общественное здоровье» делает его не только интересным, но и обязательным к рассмотрению для исследователей в области конституционного права.

Достижение выявленных нами целей общественного здоровья неразрывно связано с участием граждан в управлении делами государства. Как отмечает Ф.В. Цомартова, концепция обще-

ственного здоровья неразрывно связывает качество здоровья населения в том числе с активной жизнедеятельностью граждан [9, с. 158]. Полноценное и эффективное участие в управлении делами государства требует от граждан проявления активной жизнедеятельности именно в сфере политики, то есть высокого уровня политической активности. Таким образом, политическая активность является одним из аспектов общественного здоровья, наряду с физической, социальной и другими видами активности.

Многообразие способов участия в управлении делами государства позволяет взглянуть на политическую активность на различных уровнях и при разрешении проблем и вопросов различной степени значимости и сложности. Попробуем раскрыть политическую активность на примере наиболее важного и стрессового для общества института – конституционной реформы. Как отмечает И.А. Умнова-Конюхова, конституционная реформа связана с «более радикальными переменами, затрагивающими сущность и содержание определенной группы институтов конституционного строя в их системной взаимосвязи и определяющими новый вектор конституционного развития» [10, с. 7]. Согласившись с цитатой в части высокой степени значимости конституционной реформы для общества, следует отметить, что в отличие от большинства других способов участия в управлении делами государства, участие граждан в реформировании конституции имеет определённые особенности, характеризующие политическую активность граждан в данном процессе в результате нерегулярности, максимально высокой степени влияния на общественные отношения, применения особых правовых механизмов, не применяемых в других случаях (в Российской Федерации – созыв Конституционного Собрания и Всероссийское голосование при пересмотре Конституции, необходимость одобрения Закона о поправке к Конституции РФ двумя третями законодательных органов субъектов РФ), а также в результате таких юридических свойств конституции как жёсткость и стабильность, что делает маловероятным пересмотр только что принятых конституционных положений в ближайшее время. Всё это требует высокой концентрации граждан на происходящем, их политическая активность должна выйти за привычные рамки из раза в раз повторяющихся традиционных способов участия в управлении делами государства.

Конституционная реформа – это стресс для общественного здоровья в целом. Повышенная политическая активность требуется не только для рядовых граждан, но и для непосредственных акторов конституционной реформы. Следует

отметить, что необходимость повышения степени политической активности граждан находится во взаимосвязи со способами обеспечения стабильности конституции в этих государствах, ведь чем жёстче конституция, чем сложнее механизм её реформирования, тем всё большая политическая активность требуется для преодоления правовых препятствий, заложенных конституционным законодателем. Рассмотрим это на примере конкретных правовых механизмов конституционных реформ в странах-участниках Содружества Независимых Государств. В конституциях государств, входящих в СНГ, Д.Г. Шустров выделяет 17 различных правовых механизмов обеспечения стабильности конституции [11, с. 21-28], которая заключается в наличии особых правовых механизмов, делающих изменение конституции сложным или даже невозможным. Эффективность преодоления органами государственной власти или заинтересованными избирателями этих преград находится в прямой зависимости от здоровья общества, в частности, от вовлеченности граждан в политическую жизнь, то есть от их политической активности. Часть из таких механизмов обеспечения стабильности конституции требует повышенной активности только политической элиты – инициаторов конституционной реформы, членов законодательного органа, органов конституционного контроля, главы государства и т.д., тогда как другая часть связана непосредственно с политической активностью самих граждан. К первой группе можно отнести такие механизмы, как двойной вотум (необходимость двукратного одобрения предлагаемых изменений конституции с определённым временным интервалом между голосованиями), принятие поправок к конституции двумя составами законодательного органа подряд, необходимость квалифицированного большинства в законодательном органе, право вето президента, пересмотр специальным учредительным органом, ратификация поправки органами законодательной власти субъектов федерации, запрет внесения поправок в конституцию в период действия чрезвычайного или военного положения, временный запрет на изменение конституции, временное ограничение повторного изменения конституции, временные рамки принятия изменения конституции, запрет неоднократного изменения конституции, запрет на изменение конституции в период временного замещения должности главы государства, запрет на изменение конституции в определённый период до окончания срока полномочий законодательного органа, запрет на изменение конституции в период после избрания и до первого заседания нового созыва парламента его прежним составом либо в период продления полномо-

чий парламента, тогда как ко второй – необходимость референдума (или иной формы голосования граждан по вопросу изменения конституции).

Двойной вотум требует от политических акторов сохранения сосредоточения политической активности всех законодателей, проголосовавших за изменение конституции, в течение всего установленного конституцией срока до повторного голосования, ведь в случае потери мотивации депутатов к изменению конституции все чаяния реформаторов может ожидать провал. Политическая активность граждан также, пусть и косвенно, может повлиять на принятие решения путём их взаимодействия с депутатом от соответствующего избирательного округа, записи на приём и донесения своей позиции, а также с помощью такой консультативной формы непосредственной демократии, как митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, способные оказать давление на волю депутатов.

Принятие поправок к конституции двумя составами законодательного органа подряд в сравнении с предыдущим механизмом обеспечения конституционной стабильности требует от реформаторов гораздо больших усилий по концентрации политической активности депутатов, а также по необходимости мотивации на соответствующие конституционные преобразования избранных на очередных выборах новых членов законодательного органа. Граждане в данном случае имеют гораздо больше способов влияния на принятие решения – не только эффективные при двойном вотуме способы, но и непосредственно голосование за депутатов, поддерживающих ожидающие принятия или отклонения изменения конституции. Конституционные реформаторы в данном случае должны поддерживать на высоком уровне политическую активность не только законодателей, но и избирателей.

Необходимость квалифицированного большинства традиционно требует смотивировать к политической активности значительно больше половины депутатов, которые в данном случае, чаще всего, являются представителями разных политических партий, что усложняет возможность формирования конституционными реформаторами единого запроса на предложенные поправки и заставляет идти на компромисс.

Право вето президента, пересмотр специальным учредительным органом, ратификация поправки органами законодательной власти субъектов федерации создаёт необходимость убеждения конституционными реформаторами не только законодателей, что может вызвать затруднения. Например, политическая активность на уровне регионов значительно отлича-

ется от столичной, соответственно, требуется и повышенная политическая активность представителей реформаторов в регионах.

Временное ограничение повторного изменения конституции, временные рамки принятия изменения конституции на наш взгляд наиболее глубоко связаны с политической активностью конституционных реформаторов. Временное ограничение повторного изменения конституции требует концентрации политической активности реформаторов по убеждению законодателей, ведь провал голосования означает откладывание юридической возможности изменения конституции на довольно долгий срок. Временные рамки принятия изменения конституции в случае неудачи заставляют начинать всю процедуру с самого начала, что также не сулит успеха конституционным реформаторам.

Политическая активность граждан на референдуме по изменению конституции особенно важна, как с точки зрения мотивации конституционных реформаторов, так и с позиции влияния такого голосования на общество в целом. Чаще всего референдум подразумевает необходимость минимальной явки граждан, что без их должной политической активности может помешать проведению процедуры изменения конституции. В Российской Федерации при проведении Общероссийского голосования в 2020 году и Всенародного голосования в 1993 году вероятность сниженной политической активности граждан была учтена конституционными реформаторами и требование о минимальной явке отсутствовало.

Такие механизмы, как разноуровневая модель изменения конституции и усложнённое право инициирования изменений конституции можно отнести к обеим группам одновременно, так как чаще всего одним из уровней (традиционно для изменения наиболее значимых положений конституции) является именно референдум, тогда как другим – решения законодательного органа, говоря же об инициировании конституционных изменений следует отметить, что в большинстве государств просто сокращён круг субъектов такой инициативы по сравнению с ординарными законами, тогда как в некоторых странах СНГ существует возможность народной инициативы.

Например, особая концентрация политической активности в одной точке требуется в государствах, где существуют такие способы обеспечения стабильности, как временный запрет повторного изменения конституции, если оно было ранее отвергнуто. Принятие же качественных изменений основного закона, отвечающих волеизъявлению народа, не только отражает

сформировавшиеся общественные отношения, но и задаёт вектор развития страны на долгие годы, а поэтому является неотъемлемой частью пути к достижению целей общественного здоровья – качеству и безопасности жизни.

Таким образом, обеспечение достижения высокого уровня общественного здоровья в целом находится в прямой зависимости от одной из его составляющих – политической активности граждан по участию в управлении делами государства: реформировании основного закона, выборах всех уровней, федеральных и местных референдумах, сходах, а также иных формах непосредственной демократии. Политическую активность в данном случае можно определить как самостоятельный элемент общественного здоровья, так и как механизм влияния на другие, неполитические его составляющие. Повышение политической активности народа в жизни страны в целом, субъекта Российской Федерации или отдельного муниципального образования в конечном итоге говорит не только об улучшении политического здоровья общества, влияет не только на общественно-политическую составляющую такой категории как «общественное здоровье», но и усиливает традиционные его аспекты –

«обеспечивает условия для образа жизни людей, не обремененных заболеваниями, физическими и психическими расстройствами, т. е. такое состояние, когда обеспечивается формирование здорового образа жизни» [12, с. 32]. По мнению же Ю.А. Пузенцовой и Ш.Г. Сеидова, высокая степень политической активности граждан находится в прямой зависимости от экономической составляющей – их высокого уровня дохода, участия в предпринимательской деятельности общего благосостояния и наличия имущества [13, с. 44-45]. Как отмечает В.В. Комарова, социальное благополучие бесспорно влияет на наличие или отсутствие заболеваний, расстройств функций органов и систем организма [14, с. 20]. Это говорит о взаимосвязи и взаимозависимости всех элементов общественного здоровья, ведь очевидно, что на уровень экономического благополучия влияет уже физическое и психологическое здоровье. Это позволяет сделать вывод о комплексности и междисциплинарном, общенаучном характере категории «общественное здоровье» и необходимости учёных из медицинской, экономической и юридической наук вырабатывать совместные способы сохранения и умножения данной конституционной ценности.

Список литературы:

- [1] Бурла, В. Ценности в конституционном праве государств -членов СНГ: проблемы иерархизации системы / В. Бурла // *Образование и право*. – 2020. – № 7. – С. 75-80.
- [2] Комарова, В. В. Общественное здоровье в конституционно-правовом ракурсе / В. В. Комарова // *Образование и право*. – 2024. – № 1. – С. 28-33.
- [3] Калмыкова А. В. Государственная политика в сфере общественного здоровья: от а до я (рецензия на научно-практическое пособие «Правовая политика государства в сфере общественного здоровья») // *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина*. – 2023. – №6 (106). – С. 151-157.
- [4] Общественное здоровье: эволюция понятия в стратегических документах охраны здоровья и развития здравоохранения в странах мира / Е. И. Аксенова, Н. А. Гречушкина, Т. Н. Каменева, Н. Н. Камынина. М.: ГБУ «НИИОЗММ ДЗМ», 2021. – 42 с.
- [5] Рагимова, О. А. Теоретические основы определения понятия здоровья / О. А. Рагимова // *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Философия. Психология. Педагогика*. – 2009. – Т. 9, № 2. – С. 41-47.
- [6] Спасенников, Б. А. Дефиниции отдельных терминов теории общественного здоровья и организации здравоохранения / Б. А. Спасенников, М. Е. Коломийченко, И. Ю. Марковина // *Бюллетень Национального научно-исследовательского института общественного здоровья имени Н.А. Семашко*. – 2021. – № 3. – С. 80-87.
- [7] Общественное здоровье и здравоохранение: Учебник для студентов учреждений высшего профессионального образования, обучающихся по специальностям 060101.65 «Лечебное дело», 06010365 «Педиатрия», 06010465 «Медико-профилактическое дело», 060105.65 «Стоматология» по дисциплине «Общественное здоровье и здравоохранение» / Г. Н. Царик, В. М. Ивойлов, Н. Д. Богомолова [и др.] ; Под редакцией Г.Н. Царик. – Кемерово, 2012. – 839 с.
- [8] Конституционное право России. Учебный курс (учебное пособие в двух томах; издание седьмое, перераб. и доп.) (Авакьян С.А.). – М.: «Норма: ИНФРА-М», 2021. – 936 с.
- [9] Цомартова, Ф. В. Охрана здоровья в фокусе медицинского законодательства / Ф. В. Цомартова // *Журнал российского права*. – 2021. – Т. 25, № 8. – С. 156-160.

[10] Умнова-Конюхова, И. А. Развитие Конституции Российской Федерации 1993 г.: Конституционные преобразования, реформа или трансформация конституционного строя? / И. А. Умнова-Конюхова // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право. – 2021. – № 2. – С. 9-26.

[11] Шустров, Д. Г. Механизмы обеспечения стабильности конституции в постсоветских государствах / Д. Г. Шустров // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 4(71). – С. 20-29.

[12] Лисицын, Ю. П. Общественное здоровье и здравоохранение: учебник для студентов медицинских вузов / Ю. П. Лисицын; Ю. П. Лисицын. – 2-е изд.. – Москва: ГЭОТАР-Медиа, 2010. – 507 с.

[13] Пузенцова, Ю. А. Конституционно-правовое регулирование институтов экономической и политической активности граждан / Ю. А. Пузенцова, Ш. Г. Сеидов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2020. – № 4(56). – С. 43-54.

[14] Комарова, В. В. Защита здоровья граждан - основной элемент обеспечения права на жизнь и особенности его реализации в чрезвычайных ситуациях / В. В. Комарова // Актуальные проблемы российского права. – 2022. – Т. 17, № 10(143). – С. 15-23.

Spisok literatury:

[1] Burla, V. Values in the constitutional law of the CIS member states: problems of hierarchization of the system / V. Burla // Education and law. – 2020. – No. 7. – pp. 75-80.

[2] Komarova, V. V. Public health in a constitutional and legal perspective / V. V. Komarova // Education and law. – 2024. – No. 1. – pp. 28-33.

[3] Kalmykova A.V. State policy in the field of public health: from a to z (review of the scientific and practical manual "Legal policy of the state in the field of public health") // Bulletin of the O. E. Kutafin University. – 2023. – №6 (106). – Pp. 151-157.

[4] Public health: the evolution of the concept in strategic documents of health protection and health development in the countries of the world / E. I. Aksenova, N. A. Grechushkina, T. N. Kameneva, N. N. Kamy-nina. M.: GBU "NIIOZMM DZM", 2021. – 42 p.

[5] Ragimova, O. A. Theoretical foundations of the definition of the concept of health / O. A. Ragimova // Proceedings of the Saratov University. A new series. Series: Philosophy. Psychology. Pedagogy. – 2009. – Vol. 9, No. 2. – pp. 41-47.

[6] Spasennikov, B. A. Definitions of certain terms of the theory of public health and health organization / B. A. Spasennikov, M. E. Kolomiichenko, I. Y. Markovina // Bulletin of the National Research Institute of Public Health named after N.A. Semashko. – 2021. – No. 3. – pp. 80-87.

[7] Public health and healthcare: Textbook for students of institutions of higher professional education studying in the specialties 060101.65 "Medical care", 06010365 "Pediatrics", 06010465 "Medical preventive care", 060105.65 "Dentistry" in the discipline "Public health and healthcare" / G. N. Tsarik, V. M. Ivoilov, N. D. Bogomolova [et al.]; Edited by G.N. Tsarik. Kemerovo, 2012. – 839 p.

[8] Constitutional law of Russia. Training course (textbook in two volumes; seventh edition, reprint. and additional) (Avakian S.A.). – M.: "Norm: INFRA-M", 2021. – 936 p.

[9] Tsomartova, F. V. Health protection in the focus of medical legislation / F. V. Tsomartova // Journal of Russian Law. – 2021. – Vol. 25, No. 8. – pp. 156-160.

[10] Umnova-Konyukhova, I. A. Development of the Constitution of the Russian Federation in 1993: Constitutional transformations, reform or transformation of the constitutional system? / I. A. Umnova-Konyukhova // Social and humanitarian sciences. Domestic and foreign literature. Series 4: State and Law. – 2021. – No. 2. – pp. 9-26.

[11] Shustrov, D. G. Mechanisms for ensuring the stability of the Constitution in post-Soviet states / D. G. Shustrov // Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence. – 2018. – № 4(71). – Pp. 20-29.

[12] Lisitsyn, Yu. P. Public health and healthcare: textbook for students of medical universities / Yu. P. Lisitsyn; Yu. P. Lisitsyn. – 2nd ed.. – Moscow: GEOTAR-Media, 2010. – 507 p.

[13] Puzentsova, Yu. A. Constitutional and legal regulation of institutions of economic and political activity of citizens / Yu. A. Puzentsova, Sh. G. Seidov // Izvestia of higher educational institutions. The Volga region. Social sciences. – 2020. – № 4(56). – Pp. 43-54.

[14] Komarova, V. V. Protection of citizens' health - the main element of ensuring the right to life and the specifics of its implementation in emergency situations / V. V. Komarova // Current problems of Russian law. – 2022. – Vol. 17, No. 10(143). – pp. 15-23.