

© 2017 г.

Н.М. ДОБРЫНИН

НАРОДОВЛАСТИЕ И СУВЕРЕНИТЕТ В СОВРЕМЕННОЙ ПАРАДИГМЕ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА: К 10-ЛЕТИЮ СО ДНЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ РАБОТЫ ПРОФ. С.А. АВАКЬЯНА “ТОЧКА ОТСЧЕТА – НАРОД”

Добрынин Николай Михайлович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета (Тюмень, Россия) (E-mail: belyavskaya@partner72.ru).

Dobrynin Nikolay M. – Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, professor of the department of Constitutional and Municipal Law of the Institute of State and Law of Tyumen State University (Tyumen, Russia) (E-mail: belyavskaya@partner72.ru).

Аннотация: в работе анализируются понятие и соотношение таких конституционных ценностей, как народовластие и народный суверенитет в современной России, их реальное состояние и диалектические взаимосвязи. На основе проведенного сопоставления делается вывод о том, что достижение конституционных идеалов реально-го народовластия и демократии, базирующихся на принципе народного суверенитета, должно обеспечиваться постоянным развитием уровня общественного правосознания и правовой культуры. При этом реальное практическое воплощение указанных конституционных ценностей требует на современном этапе серьезных усилий по преодолению бюрократизации публичной власти в стране, в том числе с учетом федеративной модели государственного устройства России и необходимости ее укрепления на основе принципа субсидиарности.

Abstract: the paper contains the author's analysis of the terms “people's governance” and “people's sovereignty” and their conjunction, as well of their real condition and dialectical interconnections in today's Russia. On the basis of the performed exploration it is concluded that implementation of the constitutional ideals of real people's governance and democracy, based on the principle of people's sovereignty, should be guaranteed by the permanent increase of the level of mass legal consciousness and legal culture. At the same time, making these constitutional values real demands the vast of hard efforts now to overcome the bureaucratization of the public authorities in this country, including the different aspects of the Russian federalism and the necessity of the improvement of it on the basis of the subsidiarity principle.

Ключевые слова: народовластие, демократия, народный суверенитет, федерализм, субсидиарность, правосознание, правовая культура, публичная власть, конституционализм, конституционные ценности.

Key words: people's governance, democracy, people's sovereignty, federalism, subsidiarity, legal consciousness, legal culture, public power, constitutionalism, constitutional values.

Современный российский конституционализм: точка отсчета – народ?

Прошло немногим более 10 лет со дня, когда на страницах “Российской газеты” была опубликована преинтереснейшая и имеющая непреходящее значение работа проф. С.А. Авакьяна “Точка отсчета – народ”¹. Интереснейшая потому, что в период ее публикации она представляла собой результат синтетического переосмысления ключевых, базисных идей российской модели конституционализма в том виде, как они провозглашались действующей Конституцией РФ на стадии ее принятия, и как они реализовались по прошествии полутора десятков лет в повседневной

жизни страны. Тем самым проф. С.А. Авакьян, опубликовав названную выше работу, осуществил своего рода “сверку часов”, по которым на тот момент развивалась российская модель конституционализма, и предпринял попытку обозначить наиболее острые проблемы имплементации важнейших конституционных ценностей.

Поистине непреходящее значение указанная работа имеет прежде всего потому, что в ее фокусе находятся “вечные” вопросы конституционно-правовой науки (да и вообще юриспруденции и государствоведения), среди которых стержневым всегда был, остается и будет оставаться вопрос о взаимодействии народа и государства по поводу и в процессе отправления публичной власти. В этом смысле закономерным является тот факт, что к проблематике народовластия и суверенитета

¹ Авакьян С.А. Точка отсчета – народ // Росс. газ. 2006. 26 окт.

в их соотношении друг с другом и в соотносительности с институтами государства всегда обращались и будут обращаться еще не раз многие видные российские философы, ученые, прежде всего конституционалисты. Например, совсем недавно ощутимый вклад в обозначенный дискурс внес проф. Б. С. Эбзеев, опубликовавший статью “Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика”².

Однако, что в этой связи характерно? Как почти всегда и случается при обсуждении учеными наиболее сложных вопросов, имеющих, как правило, не только и не столько теоретический, сколько онтологический смысл, единства мнений нет (если оно вообще когда-либо может быть достигнуто по такого рода проблемам).

Если С. А. Авакьян в своей работе, как и в ее заголовке, последовательно проводит мысль о том, что именно народ является “*альфой и омегой*” всей государственно-правовой жизни, то Б. С. Эбзеев более сдержан в своих суждениях, указывая, в частности, на то, что “власть народа, оформленная конституционно, становится частью правового порядка, установленного конституцией”, и что “с точки зрения позитивистской доктрины воля народа не может легитимировать разрушение сложившегося правопорядка или санкционировать анархию и разрушение социума”, а «“право народа на революцию” — не более чем миф»³.

При этом С. А. Авакьян также отмечает, что его утверждение о том, что “*ничего нет и не может быть выше власти народа*”⁴, вероятнее всего встретит непонимание и неприятие у читателей с точки зрения реально наблюдаемой ими на протяжении многих десятилетий картины, когда народ, по существу, отстранен от действительно соучастия в отправлении власти⁵.

Оценку приведенным выше суждениям, по всей видимости, не следует давать по принципу “*здесь и сейчас*” — для каких бы то ни было оценок всегда необходимо как можно глубже вникнуть в логику аргументов, приводимых каждым из участвующих в диспуте. А диспут, как представляется, налицо, поскольку мы и сегодня, по прошествии уже почти четверти века со дня принятия действующей российской Конституции, едва

ли сможем однозначно ответить на вопрос: *действительно ли точка отсчета — народ?*

Как результат — высокая степень полемичности обозначенной выше проблематики послужила весомым побудительным мотивом для нас к тому, чтобы предпринять попытку разобраться в ее истоках, поделиться с широкой аудиторией и коллегами по сильными размышлениями по вопросам народовластия и суверенитета в современной парадигме российского конституционализма и, тем самым, внести свой, в большей или меньшей степени заметный вклад в разработку этой сложнейшей тематики.

Народный суверенитет и общественное правосознание: грамматика конституционной аксиологии

Обращаясь к работе проф. С. А. Авакьяна “Точка отсчета — народ”, которая и послужила отправным моментом в череде собственных последовательных размышлений по обозначенной ученым проблематике, нельзя не отметить особым образом то обстоятельство, что ключевой идеей изложенных им воззрений выступает “*смычка*” двух базисных конституционных ценностей — *суверенитета и демократии*.

С. А. Авакьян, в частности, пишет, что «основой любого разговора о суверенитете является категория “народный суверенитет”. Что это? Если говорить иными, более ясными читателю словами, народный суверенитет — это народовластие, принадлежность народу всей власти в обществе и государстве. Именно *полновластие народа* (курсив наш. — Н.Д.) должно соединить такие понятия, как “суверенитет” и “демократия”. В конце концов изначально демократия и означает власть народа, а суверенитет позволяет придать этой власти такое качество, как верховенство — ничего нет и не может быть выше власти народа»⁶.

Далее ученый уточняет свою позицию: “Не будем отрицать очевидное — до реальной власти народа нам еще далеко, а о своем — государственном — суверенитете обязано заботиться любое государство. Все так. Однако, если мы хотим соединить две исторические ценности, суверенитет и демократию, следует говорить о великом достижении человечества — идее суверенитета народа, тем более когда она нашла конституционное воплощение в России»⁷.

Таким образом, автор стремится подчеркнуть эксклюзивную роль народа как особого и единственного субъекта государственно-правовой

² Эбзеев Б. С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика // Гос. и право. 2016. № 4. С. 32–44.

³ Там же. С. 34.

⁴ Авакьян С. А. Указ. соч.

⁵ См.: там же.

⁶ Там же

⁷ Там же.

жизни, который только и может как изначально, так и в конечном счете выступать историческим творцом судеб своей страны. При этом, как можно заключить, идея полновластия народа в исследовании С. А. Авакьяна предстает в виде объективной, естественно-правовой (надпозитивной и надгосударственной) константы, закономерным итоговим выражением которой может являться и так называемое *“право народа на революцию”*.

Несмотря на то что сам ученый прямо о таком *“праве на революцию”* не говорит, он, анализируя угрозы народному суверенитету, например, отмечает, что «различные общественные силы могут возомнить себя единственными носителями суверенитета народа, выразителями его интересов. Через это наша страна уже проходила: была одна партия, видевшая в себе олицетворение народного суверенитета. Но почему-то ее печальный опыт не очень-то учитывается новыми политическими образованиями. Хотя записано в Конституции (статья 13), что “в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность”, некоторым силам непременно хочется быть ведущими за счет обескровливания политических партнеров. Ничего хорошего в этом нет. Нам не нравилось, когда на выборы шли более 40 партий и движений, но мы настороженно воспринимаем и наличие так называемой правящей партии, особенно когда ее членами становятся губернаторы и прочий правящий “класс”, административный ресурс активно используется на выборах, оппозиция призрачна и состоит из партий-сателлитов»⁸. Указание на *“печальный опыт”* КПСС в обсуждаемом нами контексте *“права на революцию”* представляется в достаточной степени объясняющим авторскую позицию проф. С. А. Авакьяна по поводу смысла идеи полновластия народа.

Точку зрения, имеющую иные смысловые основания и оттенки применительно к идеям полновластия народа и народного суверенитета, выражает на страницах своей работы проф. Б. С. Эбзеев. Он, в частности, отмечает, что «конституционализм не сомневается, что в условиях демократической правовой государственности верховенство и полновластие народа, его независимость от любой иной власти носят правовой характер. “Абсолютная” власть народа есть правовая власть, в действительности обусловленная фактическими условиями и реализуемая в установленных конституцией формах. Следовательно, “суверенная власть народа” не стоит над правом. Напротив, это — правовая власть,

ограниченная в своих пределах правом и осуществляемая в строго правовых формах. Власть народа, оформленная конституционно, становится частью правового порядка, установленного конституцией. В этом смысле воспроизводимых практическим конституционализмом естественно-правовых представлений о надпозитивном праве». И далее. «Конституционализм закрепляет демократию не в смысле господства народа, основой которого могла быть его единодушная воля; речь идет о рациональной организации политического процесса и обеспечении политического единства народа в условиях многопартийности и плюрализма. Это, в свою очередь, обуславливает конституирование основным законом не только прямой, но и представительной демократии — равноценных по своему значению и занимаемому в системе демократии мест. <...> Именно такое понимание, основывающееся на отказе от интерпретации демократии как господства народа в смысле идентичной демократии, доминирует в европейском конституционализме и развивается доктриной Конституционного Суда РФ и отечественным государствоведением в целом»⁹.

Как видно из приведенных суждений, позиции по вопросу о понимании народного суверенитета и его пределов в русле дискуссии о демократии, сформулированные С. А. Авакьяном и Б. С. Эбзеевым, ощутимо различаются. Вместе с тем едва ли было бы оправданным считать, что, например, С. А. Авакьян, широко понимающий социокультурные основания и, как результат, пределы народного суверенитета, ратует за его абсолютизацию вплоть до оправдания антиконституционных сценариев реализации народом своего полновластия. Точно так же у нас нет поводов предполагать, что Б. С. Эбзеев, размышляя о границах реализации *“суверенной власти народа”* и подчеркивая ее подчиненный праву характер, имеет в виду право лишь как комплекс формализованных норм поведения: существование разницы между правом и законом к настоящему времени убедительно доказано философами и теоретиками права. Не учитывая автор в своих рассуждениях этого обстоятельства, не было бы в его работе никаких, даже малейших упоминаний о естественно-правовых идеях надпозитивного права и т.п.

Следовательно, точки зрения С. А. Авакьяна и Б. С. Эбзеева, служащие отправными ориентирами в концептуальном осмыслении проблематики народного суверенитета и народовластия, хотя

⁸ Там же.

⁹ Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 34, 35.

и не совпадают, но всё же не так далеки друг от друга, как могло бы показаться на первый взгляд.

В свете изложенных выше доводов не остается никаких сомнений в том, что названные ученые в первую очередь рассматривают народовластие и народный суверенитет как правовые явления; они исходят из того, что ни один антиправовой феномен ни по существу, ни по формальным признакам не может и не должен трактоваться в качестве служащего выражением этих сложнейших и в то же время крайне ценных принципов современной человеческой цивилизации — *цивилизации права*, если пользоваться терминологией проф. В. Д. Зорькина¹⁰. Возникает нетривиальный вопрос: где же находится та грань, на пересечении которой народовластие и народный суверенитет, будучи по своей природе и сущности явлениями сугубо правовыми, рискуют переродиться в нечто антиправовое, противоречащее самим основам мирного и созидательного социального бытия?

По нашему глубокому убеждению, такая грань может быть обнаружена в первую очередь посредством обращения к проблематике правосознания и правовой культуры, поскольку именно эти социоюридические феномены определяют тональность правовых переживаний, интерпретаций и действий в повседневной жизни людей; именно они задают планку нормальности в границах юридического быта и именно от них, от их качества зависят степень и глубина нетерпимости обществом каких бы то ни было форм произвола, дискриминации и ущемлений.

Представляется весьма уместным и немаловажным в обозначенном выше контексте обратиться к соответствующим исследованиям И. А. Ильина, поскольку именно учение о правосознании занимает одно из центральных мест в научном наследии этого крупного российского философа и юриста.

Правосознанию И. А. Ильин придавал особое значение и особую роль в качестве жизненной среды для государственно-правовых явлений. Свое видение ученый противопоставлял концепции о *“внешней”* природе права и государства, отмечая при этом: «Должна быть усмотрена и усвоена их *“внутренняя”*, душевно-духовная сущность. Право только *“проявляется”* во внешнем, пространственно-телесном мире; сферой же его настоящей жизни и действия остается человеческая душа, в которой оно выступает с силой объективной ценности. Государство в своем осуществлении *“предполагает”* наличность множества

телесно разъединенных людей, теорий и внешних вещей; но именно человеческая душа остается той средой, в которой зарождается, зреет, протекает и государственная жизнь индивидуума, и жизнь государства как единого целого. <...> Усмотреть наличность, достоинство и компетентность нормального правосознания — значит найти путь для разрешения всех основных жизненных затруднений, вытекающих из природы права и создающих немало теоретических споров и даже *“антиномий”* в юридической науке»¹¹.

В обоснование представленных тезисов И. А. Ильин приводит ряд аргументов. *Во-первых*, по Ильину, правосознание есть связующее звено между *“внешним порядком”* и *“внутренними состояниями духа”*, средством создания *“внешнего порядка”* через *“внутреннюю упорядоченность души”*. «Оно (право. — *Н.Д.*), — утверждает ученый, — живет правосознанием и исполняет свое значение тем лучше, чем правосознание зрелее и совершеннее»¹².

Во-вторых, правосознание является той призмой, преломляясь через которую, абстрактные правовые нормы получают свою справедливую реализацию: «Восприятие конкретной данности должно быть актом художественной справедливости; понимание отвлеченного правила должно покоиться на созерцании безусловной цели права... Но акт художественной справедливости и созерцание безусловной цели права могут быть доступны только нормальному правосознанию»¹³.

Третий аргумент, предлагаемый И. А. Ильиным, по своему смыслу сводится к тому, что духовно-здоровое, творческое правосознание — носитель основных духовных ценностей, которые присущи естественному праву. Ученый ведет речь о *“творческом признании права”* — таком признании, *“которое действительно усматривает его духовное достоинство, соблюдает свободу признающего духа и в то же время вливает энергию личной воли в преобразование положительного права; это признание получает значение правотворчества: обновление права рождается из той самой глубины, которая усматривает и знает его безусловное достоинство, так что признание получает форму борьбы за право, а борьба за новое право не колеблет духовного признания”*¹⁴.

В-четвертых, в здоровом и верном правосознании И. А. Ильин усматривает связующую силу,

¹¹ Ильин И. А. О сущности правосознания / Подготовка текста и вступит. ст. И. Н. Смирнова. М., 1993. С. 211, 229.

¹² Там же. С. 229.

¹³ Там же. С. 230.

¹⁴ Там же. С. 231.

¹⁰ См.: Зорькин В. Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015.

обеспечивающую органическое единство автономии, присущей природе человеческого духа, с одной стороны, и гетерономного порядка властвования — с другой. “Отвергнуть автономию личного духа, — утверждает он, — значит нарушить цель права и подорвать его жизненную силу, отвергнуть власть, значит разрушить средства, необходимые для этой цели, и пути, по которым эта сила идет к осуществлению... Индивидуальный дух должен влить свою автономию в строение и деятельность власти; а власть должна усмотреть в духовной автономии форму своего бытия, принцип своей жизни и цель своего дела”¹⁵.

В-пятых, право, представляя собой по своей природе “явление духовной солидарности, связующей человека с человеком..., может существовать и действовать в жизни людей только тогда, если они чувствуют и понимают свою солидарность, т.е. не только сходство своих эгоистических влечений, но свою одинаковую заинтересованность в поддержании единого и общего всем порядка”¹⁶. Именно поэтому задача людей, обладающих здоровым и зрелым правосознанием, видится И. А. Ильину в том, чтобы превращать всякий компромисс, достигнутый в ходе социальной борьбы, в “явление правовой солидарности”.

Наконец, *в-шестых*, именно в “нормальном правосознании” И. А. Ильин видит средство практического достижения естественно-правовых идеалов “всемирного естественного братства людей” на фоне общемировых исторических процессов “замыкания разобщенных правовых организаций”, “противопоставления государства государству”, международных войн. Разрешается это затруднение через “верное понимание природы духа и природы государства: это разрешение утверждает патриотизм как верное состояние духа, как необходимую основу духовного интернационализма и как живой, действительный путь к положительно-правовой организации международного братства. Здоровое правосознание не только не отвергает государственного образа мыслей и патриотического чувства, но культивирует эти состояния как безусловно ценные и необходимые — не только для индивидуума, но и для государства, и не только для отдельного государства, но и для всего человечества в целом”¹⁷.

Следует отметить, что в своих рассуждениях о нравственных основаниях государственно-правовой жизни И. А. Ильин проявлял удивительную

прозорливость. Не имея прочной основы в морально-нравственной сфере, духовной жизни людей, право обречено потерпеть крах, а общество — прийти к потрясениям. По абсолютно точному замечанию проф. В. Д. Зорькина, можно было бы “привести множество высказываний современных философов и социологов, подчеркивающих, что право может быть действительно лишь в той мере, в какой ему удастся получить социальное признание (Пьер Бурдьё), что право должно быть способно доказать собственную легитимность в глазах граждан, обладающих во всех других отношениях разными взглядами (Юрген Хабермас) и так далее. Вряд ли кто-то будет сейчас спорить с тем, что эффективной является такая правовая система, которая обеспечивает легитимность правоустановления и правоприменения (включая толкование закона) в глазах большинства населения”¹⁸.

По приведенным выше тезисам И. А. Ильина несложно проследить, каким образом правосознание (как часть и как фактор правовой культуры) детерминирует народовластие и, как результат — народный суверенитет в парадигме взаимодействий общества и государства.

В суждениях И. А. Ильина отчетливо усматриваются основания и для определения понятия “народ”, и для осмысления идей правовой и (более емко) социальной солидарности как общего смыслового контекста, в рамках которого протекает государственно-правовая жизнь народа, и для уяснения того обстоятельства, что искаженное, деформированное в сторону идеализма или нигилизма правосознание (в его восхождении от индивидуального к массовому) способно очень просто привести к крушению правовых принципов, к перерождению народовластия и народного суверенитета в нечто фиктивное или в худшем случае в антиправовое.

Отметим, что воззрения И. А. Ильина весьма заметно (только будучи излагаемы другими словами) коррелируют с соответствующими тезисами, сформулированными С. А. Авакьяном и Б. С. Эбзеевым, которые частично уже приводились выше.

Представляется, оценивая как данность, исходный посыл тот факт, что сейчас в нашей стране массовое правосознание по-прежнему нередко воспринимает в качестве нормы общественного бытия либо правовой идеализм, либо (что хуже) правовой нигилизм, — и этому посвящено достаточное количество весьма обстоятельных

¹⁵ Там же. С. 232.

¹⁶ Там же. С. 232, 233.

¹⁷ Там же. С. 233.

¹⁸ Зорькин В. Д. Указ. соч. С. 16.

исследований¹⁹, — вполне логичным в русле обсуждения проблематики народовластия и народного суверенитета перейти от анализа вопроса о влиянии общественного правосознания и правовой культуры на реальность институтов демократии и верховенство власти народа к освещению проблемы бюрократизации власти и наблюдаемых деформаций политико-правового режима в современной России.

В конечном счете прав И. А. Ильин, когда утверждает, что именно правосознание определяет действительное бытие права, его восприятие и действенность. Следовательно, деформации правосознания не только определяют отношение самого народа к тезису о верховенстве его власти, но и влекут соответствующие изменения в системе взаимодействий общества и государства, актуализируя тем самым сообразно наличным социальным практикам и политико-правовой режим, пусть даже и искаженный по сравнению с конституционно провозглашенными идеалами.

Бюрократизация власти и деформация политико-правового режима как ключевые вызовы для конституционной модели народовластия в современной России

В первом приближении бесспорно то, что у процесса воплощения в жизнь конституционных идей и ценностей присутствует двойственное активное начало: *с одной стороны*, это — народ, который посредством прямой демократии участвует в политической жизни государства, а *с другой* — органы публичной власти, реализующие эту самую власть в своей повседневной деятельности. В этом смысле вопрос о народовластии и народном суверенитете всегда и в любом государстве неизбежно сопряжен с определением баланса между формами прямого народовластия и институтами представительной демократии.

Поэтому весьма верно утверждение проф. Б. С. Эбзеева о том, что “понимание (народовластия. — *Н.Д.*), основывающееся на отказе от

интерпретации демократии как господства народа в смысле идентичной демократии, доминирует в европейском конституционализме и развивается доктриной Конституционного Суда РФ и отечественным государствоведением в целом. Провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя право граждан на участие в свободных выборах и в референдуме, конституции европейских государств исходят из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Референдум не может использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, с одной стороны, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив законодателя или других органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений, — с другой”²⁰.

Вместе с тем, как справедливо отмечает проф. С. А. Авакьян, «в истории конституционного нормотворчества можно наблюдать три метаморфозы относительно “власти народа”. Первая состоит в ее “идеализации”: закрепляем полноту власти за народом и верим в то, что он в состоянии ее осуществлять. Вторая — это своего рода “идеализм”, довольно быстро переходящий в идеологическое лицемерие: вполне понимаем, что народ не в состоянии осуществлять власть — это делают органы, и в лучшем случае главные из них формирует народ. Третья представляет собой некий гибрид: полагаем, что народ не в состоянии осуществлять власть, да и нельзя ему власть доверять, но “обижать” народ не хочется, поэтому провозглашаем, что власть принадлежит народу, но тут же добавляем — он ее осуществляет “в лице” своих органов»²¹.

Думается, с нами согласятся, что гармония в отношениях народа и органов публичной власти возможна при любом из названных вариантов, если народ действительно доверяет сформированным им органам.

¹⁹ См., например: *Белкин Л. М.* Генезис правового нигилизма в контексте теорий бюрократизма // *Гос. и право.* 2013. С. 13–22; *Матузов Н. И.* Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма // Там же. 2013. № 10. С. 5–12; *Его же.* Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны “одной медали” // *Правоведение.* 1994. № 2. С. 3–16; *Его же.* Правовой нигилизм как образ жизни // *Право и политика.* 2012. № 12. С. 2080–2089; *Соловьев Э. Ю.* Правовой нигилизм и гуманистический смысл права // *Квинтэссенция. Философский альманах.* М., 1990. С. 162–235; *Туманов В. А.* Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе // *Гос. и право.* 1993. № 8. С. 52–58.

²⁰ *Эбзеев Б. С.* Указ. соч. С. 35.

²¹ *Авакьян С. А.* Конституционализм и бюрократизация публичной власти // *Вестник МГУ. Сер. 11 “Право”.* 2014. № 1. С. 62.

К сожалению, не редкость и иной вид “гармонии”, когда появляется отчуждение народа от власти, компенсируемое в различной степени принуждением его со стороны представителей этой власти участвовать в делах государства, пусть даже и внешне демократическим путем — посредством выборов; наступает ситуация, с одной стороны, идеологической обработки, а с другой — административного и часто негласного принуждения в отношении населения.

Полагаем, что именно это обстоятельство, по всей видимости, дало основание С. А. Авакьяну утверждать: «Порядок формирования органов власти упрощается до такой степени, что “народные” избранники уже не зависят от народа. В результате народное представительство как составная часть конституционализма разбивается о политические рифы, как морская волна прибоя, налетевшая на бетонные укрепления, и затем отступает в бессилии и разочаровании»²².

Мы соглашались с мнением известного ученого, который не безосновательно утверждает, что именно из «понимания возможности появления таких “любителей” править странами, людьми и родилась известная идея конституционализма о естественном праве народа на сопротивление правителям, ввергающим в пучину бед своих сограждан: причем к этому стоило бы добавить и право на свержение таких правителей. Данный тезис не утратил актуальности и в наши дни, а все разглагольствования о том, что “нам не надо ни революций, ни контрреволюций”, разбиваются о простую истину: не справился, дискредитировал себя — уходи сам, не доводи народ до гнева»²³.

И много лет неоднократно задаем себе казалось бы простые вопросы: как, каким образом обеспечить рациональные сбалансированные взаимоотношения между народом и теми, кто является олицетворением власти; как сделать так, чтобы народовластие, провозглашенное в нормах Конституции государства, стало реальностью, содержанием правовых норм, продолжающих Основной Закон страны, способствовало бы диалогу и доверию между властью и народом, властью и обществом?

Считаем весьма уместным, размышляя над сформулированными вопросами и судьбой России, вновь обратиться к соответствующим воззрениям проф. С. А. Авакьяна, который излагает свой аргументированный вывод по ключевой проблеме: «Любой ветви власти — законодательной,

исполнительной, судебной — неизбежно грозит со временем бюрократизация. Ее проявления заключаются в следующем: забота о себе и расширение своих льгот; увеличение круга своих прав, с одной стороны, и стремление сбросить “трудные” полномочия на чужие плечи — с другой; попытка уйти от ответственности перед другими органами и тем более народом... В итоге, какие бы прекрасные ни были идеи конституции, пришедшие к власти депутаты и чиновники создадут свой “конституционализм”. Его основные проявления будут состоять в том, чтобы законодательный орган власти наполнить депутатами, которых быстро могут сделать послушными, “карманными”, чтобы аппарат исполнительных органов пополнялся себе подобными, претендент на должность уже на стадии приема на работу был готов стать частью корпоративного сообщества, чьи интересы выше чаяний простых людей... для двух этих категорий будет совсем неплохо, если в судьи придут слабые профессионально люди...»²⁴.

Полагаем важным поддержать С. А. Авакьяна, скептически оценивающего тезис о том, что “современные государства все более и более становятся заботливыми по отношению к личности, что такова миссия государства”. Он пишет: «Думается, все дело в том, что надо или идти навстречу простым людям, или они перевернут мир своими бунтарскими выступлениями. Чтобы этого не произошло, как раз и рождается некий компромисс: богатство через государство помогает удовлетворению социальных нужд простых людей, а опять же государство вкупе с обществом так организует жизнь людей, чтобы они вели себя умеренно... Каждый субъект процесса не должен “перегибать палку”. Тогда и бюрократия сохранит свои позиции и “питательную среду” в государственном кармане, и идеи конституционализма будут проявляться в обществе — в относительной многопартийности, свободе слова, манифестаций и так далее»²⁵.

На наш взгляд, проблема субъекта реализации конституционных идей и ценностей (*кто этот субъект — органы власти или всё же народ?*) сводится, таким образом, не просто к формальному применению конституции, а к формированию той социальной среды, в которой аксиологически насыщенный смысл Основного Закона воплощается каждым элементом этой системы как неперемное условие ее существования. Признаем, что это, пожалуй, единственная прошедшая

²² Там же. С. 63.

²³ Там же.

²⁴ Там же. С. 64.

²⁵ Там же. С. 65.

испытание столетиями гарантия реализации конституционного порядка и стабильного развития общества на основе социального консенсуса и доверия. Только при таком условии и только на этом фоне не возникает соблазнов трактовать народовластие и народный суверенитет так, что его рамки рискуют не только вплотную приблизиться к так называемому “*праву на революцию*”, но и (что существенно хуже) перешагнуть этот рубеж по направлению к антиправовым формам выражения народной воли.

Следует признать, что основной путь преодоления указанных рисков здесь один, и он известен: *во-первых*, обеспечение реального разделения властей; *во-вторых*, исключение слияния политических, экономических и административных сил в обществе; *в-третьих*, создание необходимых предпосылок для естественного становления и развития политических структур гражданского общества; *в-четвертых*, необходимы единообразное понимание конституционных идей, принципов конституционного порядка и действенная система защиты конституции страны от “*вольных*” интерпретаций или (что бывает чаще всего) полного пренебрежения.

Надеемся, что с нами согласятся — в последние десятилетия многие главные понятия, лежащие в основании конституционного порядка, такие как “демократия”, “права человека”, “правовое государство” и др., подверглись существенной смысловой дисторсии и даже компрометации: крайне сложно теперь установить их истинный смысл.

Похожая ситуация лишь несколько лет спустя после Октябрьской революции 1917 г. была довольно точно описана М. А. Рейснером, являвшегося, как ни парадоксально, в контексте нижеследующего суждения одним из первых идеологов советского государствоведения: “Конституции во время войны за полной своей ненужностью настолько основательно были сданы на хранение, что и теперь по ее окончании никак не могут прийти в силу. Военное положение заменило их с большим успехом и после войны. Закон уступил место приказам и распоряжениям бесчисленных диктаторов, установленных законом же, так что закон отменил самого себя. Из пресловутого разделения властей вылупилась одна всемогущая исполнительная власть, которая поработила все прочее... И нельзя в достаточной мере оценить тот моральный и юридический переворот, который произошел благодаря такому полному разрушению старых фикций и верований. Все, что было освящено длительной привычкой

и твердым обычаем, во что верили как нерушимую норму и правило, все полетело вверх ногами, все оказалось вздорной выдумкой и ненужным стеснением”²⁶.

Таким образом, становится весьма очевидным, что характер взаимосвязи конституционализма и политико-правового режима в государстве в контексте имеющихся в сегодняшней России политико-правовых реалий (включая прежде всего и вопрос о подлинном народовластии и народном суверенитете) побуждает всех заинтересованных, равнодушных ученых и исследователей сосредоточить самое пристальное внимание на поиске путей преодоления отмеченного выше разрыва между формально провозглашенными конституционными ценностями и реально сложившейся в последние два десятилетия общественной практикой.

Такой поиск и есть самая сложная и центральная проблема всей правовой модернизации современной России!

Комплексное восприятие и понимание проблематики народовластия и народного суверенитета в стране выводят нас на еще один явный, существенный аспект обсуждаемой темы: *вопрос о влиянии конституционно закрепленной и реально сложившейся в России федеративной модели на характер и степень реализации конституционных принципов народовластия*.

С. А. Авакьян и Б. С. Эбзеев, чьи полемические суждения главным образом здесь анализируются и сопоставляются, не случайно каждый по-своему фокусируют внимание именно на указанном аспекте народовластия: С. А. Авакьян — *с позиций соотношения представлений о народном суверенитете и национальном суверенитете*²⁷, Б. С. Эбзеев — *с точки зрения размышлений о соотношении императивного и свободного депутатских мандатов*²⁸.

Кроме того, представляется важным обратить внимание на принцип субсидиарности, который выступает прежде всего как способ сбалансированной соорганизации разных элементных уровней в пределах многоуровневой управляющей системы. Однако он (принцип субсидиарности) в последнее время по не вполне понятным причинам приобретает трактовку главным образом в качестве принципа, обеспечивающего бóльшую приближенность и, как следствие, вовлеченность

²⁶ Рейснер М. А. Государство буржуазии и РСФСР. М.; Пг., 1923. С. 221, 222.

²⁷ См.: Авакьян С. А. Точка отсчета — народ.

²⁸ См.: Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 40—43.

народа в решение публично значимых дел — государственных или местных.

Уверены (и тому есть множество практических подтверждений), что само по себе “перекладывание” на более якобы “приближенный” к народу уровень публичной власти дел и вопросов, не представляющих “интереса” для более высокого уровня, на деле вовсе не означает упрочения и развития реальной вовлеченности народа в управление делами государства. Скорее, наоборот.

Соответственно, проблемы эффективности реализации конституционных принципов федерализма, в том числе разноплановых аспектов субсидиарности, налицо и требуют своего разрешения в контексте обсуждаемой темы народовластия и народного суверенитета.

Идеи федерализма и субсидиарности как фактор единения многонационального народа и обеспечения конституционного народовластия

Не будет преувеличением подчеркнуть, что по-прежнему самым актуальным и востребованным направлением в поиске путей развития российской конституционной модели федерализма остается оптимальное распределение публичной власти между федеральным центром и отдельными составляющими Федерацию территориями, при котором, как отмечает С. А. Авакьян, “обеспечивалось бы единообразное и демократическое решение многих вопросов на федеральном уровне и самостоятельность регионов в рассмотрении всех остальных вопросов”²⁹.

Эффективное выстраивание федеративных отношений в представленном аспекте явно требует комплексных мер, связанных не только с проработкой и реализацией основных принципов и норм конституционного права, но и с совершенствованием политической, экономической, социальной и культурной сфер общества. Иными словами, обозначенная проблема значима в масштабах всего конституционного строительства в стране; потому она находится в диалектической связи со всеми многообразными аспектами российского конституционализма.

Так сложилось в практике российского государственного строительства, что разграничение компетенции между Федерацией и ее субъектами традиционно является довольно сложной задачей,

от решения которой напрямую зависит функционирование государства в целом, имеющее в основе оптимальное соотношение и эффективность механизма взаимодействия. Закономерно, что в ходе такого разграничения обычно разворачивается напряженная политическая борьба. Как известно, в России в 1993 г. на Конституционном Собрании развернулась острая полемика по проблемам федерализма. При этом одним из важнейших вопросов, который пытались разрешить, была как раз проблема оптимального разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, что, естественно, повлекло и дискуссию о содержании принципа субсидиарности во взаимоотношениях федеральных органов власти, органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Между тем известно, что принцип субсидиарности, к сожалению, не нашел своего прямого закрепления в российской Конституции; тогда как он все больше и больше входит в употребление в современной Европе, представляющей сегодня, по существу, квазифедеративный союз государств.

Считаем, что принцип субсидиарности способен сыграть свою положительную роль при разграничении в федерациях предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различного уровня, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Значимость указанного принципа значительно возрастает, когда в ответ на потребности развития общества и государства осуществляются перестройка, обновление федеративных отношений.

Принцип субсидиарности обязателен прежде всего для установления основополагающих и общих для всех критериев отнесения того или иного вопроса к компетенции федерации или к компетенции ее субъектов при принятии или изменении конституции страны или при принятии, изменении законов, разграничивающих компетенцию между федеральными органами и органами субъекта федерации.

Думается, вряд ли кто-либо сомневается, что универсальный характер субсидиарности проистекает, *во-первых*, из конституционных принципов государственной целостности; *во-вторых*, единства государственной власти; *в-третьих*, равенства субъектов федерации между собой и их равноправия в отношениях с федеральными органами государственной власти. Полагаем, что без такого подхода к пониманию принципа субсидиарности, его предназначения в качестве стержневой ценности любой федеративной модели

²⁹ Авакьян С. А. Конституционное право России. Учеб. курс. Учеб. пособие. В 2-х т. Т. 2. Изд. 5-е, перераб. и доп. М., 2014. С. 106.

невозможным становится и целостное восприятие сущности современного федерализма как одного из ключевых принципов российского конституционализма.

Как видно из наших предыдущих рассуждений, принцип субсидиарности следует рассматривать в первую очередь в контексте проблематики, связанной с *централизацией и децентрализацией государственной власти*. Безусловно, российская конституционная модель в этом плане никак не может являться исключением. В том или ином восприятии субсидиарность отражает направленность и (или) взаимодействие обозначенных процессов. *Это обстоятельство ключевым образом актуализирует вопросы развития российской модели федерализма в русле проблематики народовласти и народного суверенитета.*

Для российской государственности сначала советского, а затем и, выражаясь термином проф. И. А. Умновой, *“постконституционного”* периодов характерна цикличность, выражающаяся в непрерывных и последовательно сменяющих друг друга тенденциях централизации и децентрализации, однако же при общем тяготении процесса все-таки в сторону усиления федерального центра.

Посему, на наш взгляд, *отыскание и конституирование разумного и справедливого баланса задач, функций и интересов между федеральным, региональным и местным уровнями власти являются собой основную стратегическую цель последовательного и устойчивого претворения в российскую государственную действительность принципа субсидиарности.*

В заданном контексте следует указать на то, что российская модель разграничения предметов ведения и полномочий, установленная действующей Конституцией страны, является гибкой и в определенном смысле даже универсальной, поскольку допускает, как ни парадоксально, возможность и централизации, и децентрализации власти, притом что основы конституционного строя, включая базовые принципы федеративных отношений, останутся по меньшей мере формально неизменными. Следовательно, пути решения сформулированной выше ключевой стратегической цели, как представляется, следует искать не столько собственно в положениях Конституции, сколько в мерах по реализации конституционных предписаний, включая правосознание и правовую культуру, общегосударственную политику, а также конституционное и отраслевое законодательство.

И. А. Умнова в этой связи, например, отмечает: *“Государственно-правовые шаги, предпринимаемые*

Президентом РФ с 2000 года по укреплению вертикали власти.., привели не только к укреплению государственности и восстановлению единого конституционно-правового пространства, но и к определенным негативным последствиям для федеративного устройства России”. Далее, поясняя свою мысль, она пишет: *“Во-первых, постконституционное развитие России... пошло по пути не федеративной, а административной реформы. Это выразилось, в частности, в отмене института прямых выборов глав (высших должностных лиц) субъектов РФ; в субституции ряда региональных функций субъектов Федерации властной деятельностью полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах; в чрезмерной централизации законодательных полномочий (сужении сфер законодательного регулирования субъектов РФ) и, наоборот, не всегда обоснованной децентрализации исполнительных полномочий субъектов Федерации”*³⁰.

В качестве второго аргумента И. А. Умнова указывает на то, что *“разграничение полномочий по предметам совместного ведения стало проводиться путем детализированного и казуистичного размежевания полномочий, усложняющего правоприменение и дестабилизирующего систему разделения власти по вертикали”.* И наконец, подытоживая, она замечает: *«В-третьих, усилился разрыв между полномочиями органов государственной власти субъектов РФ и бюджетно-финансовой основой данных полномочий. Фактически в регионах стал доминировать режим нефинансируемых “мандатов”»*³¹.

По обозначенной проблеме в схожем ключе высказался и С. А. Авакьян: *“К сожалению, так и нет полных решений о распределении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сферах совместного ведения. В главном вопросе — о стабильных отчислениях из федерального бюджета в бюджеты субъектов центр сохраняет свои руководящие позиции. Создано несколько федеральных фондов стабилизации экономики субъектов РФ, а это в очередной раз превращает субъекты в просителей, зависимых от центра”*³².

³⁰ Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 48.

³¹ Там же.

³² Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 5.

Закljučают свои рассуждения ученые каждый по-своему, однако всё же с одинаковым смыслом.

Так, И. А. Умнова отмечает, что “за почти двадцатилетний период постконституционных преобразований в России сложилась неэффективная, сложно управляемая система разграничения предметов ведения и полномочий, стимулирующая регионы не на саморазвитие и здоровую конкуренцию между ними, а на дотационный паразитизм, вынужденные сделки с бизнес-структурами, зачастую сомнительного характера. Такая система разграничения компетенции по вертикали привела к дальнейшему росту различий в уровне социального и экономического развития, обострению кризисных явлений в экономике, росту социального и политического напряжения”³³.

В свою очередь, по точному замечанию С. А. Авакьяна, “в России налицо не просто централизация, а сверхцентрализация государственного руководства. По нашему мнению, выход не в отказе от централизованного руководства делами страны, а в изменении методов такого руководства, которые могут быть оформлены конституционным правом”³⁴.

Очередная тенденция к децентрализации государственной власти, наметившаяся в Российской Федерации в течение последних пяти лет (возвращение губернаторских выборов, ревизия полномочий в сфере совместного ведения и т.д.), безусловно, с позиций раскрытой выше проблематики — своего рода “*благая весть*”.

Однако же, по нашему убеждению, пока можно с очевидностью сделать лишь один вывод: в перспективе общего стратегического целеполагания для внедрения и эффективного запуска в российском государственном механизме принципа субсидиарности еще колоссально многое предстоит сделать... Не только политикам, государственным и общественным деятелям, ученым, но и каждому — тем, кому не безразлично будущее России. Иного не дано: иначе федерализм в России, трактуемый прежде всего в качестве важнейшей конституционной гарантии обеспечения реального народовластия, национального и народного суверенитета в полиэтничной и поликонфессиональной стране, рискует так и остаться лишь сюжетной линией сюрреалистичного “*воспоминания*” о будущем, нашедшим только формальное

изложение в конституционном нарративе, но не реальное воплощение в повседневной практике российского конституционализма.

Эпилог

Продолжение модернизации России требует прочной правовой основы. При этом каждому из нас следует помнить, что невозможно навести порядок в стране исключительно только с помощью юридических установлений. Законодательство и общественные процессы должны развиваться синхронно и взаимосвязанно; важно иметь четкое представление “о пределах и реальных возможностях юридических законов, путях их воплощения в жизнь”³⁵.

Нами полностью разделяется позиция проф. С. А. Авакьяна, который посчитал весьма важным отразить в заглавии одной из своих работ, что точкой отсчета в государственно-правовой жизни всегда, везде и на все времена выступает народ³⁶.

Мы солидарны с проф. Б. С. Эбзеевым, который совершенно справедливо указывает: “Народ, понимаемый как общность, образуемая всей совокупностью граждан, обладающих избирательной правосубъектностью, выступает первичным субъектом конституционных правоотношений, в которых *обязанной стороной* (курсив наш. — Н.Д.) являются государство, его органы и должностные лица. На этой идее, составляющей содержательную характеристику народного суверенитета, которая приобрела значение универсального для всякого демократического или претендующего на демократизм государства конституционного принципа, основывается конституционный порядок”³⁷.

На наш взгляд, *во-первых, народный суверенитет* необходимо воспринимать не только и не столько как один из ключевых принципов современного российского конституционализма, а более широко — как фундаментальный, основополагающий принцип правовой регуляции жизни любого современного общества; *во-вторых, народный суверенитет*, вне всякого сомнения, определяет глубинный характер осмысленного существования государств и наций во времени, уровень зрелости общественных отношений и качество их правового регулирования; *в-третьих, народный суверенитет*, будучи важнейшей

³³ Умнова И. А. Указ. соч. С. 52.

³⁴ Авакьян С. А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве. С. 5.

³⁵ Матузов Н. И. Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма. С. 12.

³⁶ См.: Авакьян С. А. Точка отсчета — народ.

³⁷ Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 33.

предпосылкой и ведущим фактором реально существующей в обществе демократии, в первую очередь является идеалом цивилизационного саморегулирования, к чему и должно стремиться современное Российское государство.

Убеждены, при всех существующих ныне недостатках и, к сожалению, явном системном дисбалансе современного российского конституционализма *причины* того, что, по верному замечанию С. А. Авакьяна, “до реальной власти народа нам еще далеко”³⁸, *не следует искать только в самой Конституции!* Разделяем всецело мнение проф. В. Д. Зорькина, который отмечает, что недостатки действующей Конституции РФ не умаляют ее выдающихся достоинств: “Конституция предотвратила срыв России в анархию и хаос, предъявив стране новые фундаментальные правила жизни. Конституция, безусловно, сыграла огромную роль в сохранении целостности Российского государства. Конституция четко и недвусмысленно определила демократические и правовые приоритеты развития России. Конституция обозначила главные нормативные рамки для общественного

согласия и тем самым стала важнейшим фактором социально-правовой стабильности. Конституция, наконец, обеспечила достойное вхождение России в европейское и мировое правовое пространство”³⁹.

Следует признать, что в этом контексте долгий и неимоверно тернистый путь преодоления разрыва между формально провозглашенными конституционными ценностями, *с одной стороны*, народного суверенитета и демократии, *с другой* — их реальным воплощением — дело выстраивания аксиологически адекватного политико-правового режима в стране, который в силу самих своих ценностных оснований, прочно коренящихся в духовно-нравственных и моральных устоях российского народа, смог бы стать полноценной гарантией защиты реального народовластия в современной России.

³⁸ Авакьян С. А. Точка отсчета — народ.

³⁹ Зорькин В. Д. Проблемы конституционно-правового развития России (К 20-летию Конституции Российской Федерации) // Современный конституционализм: вызовы и перспективы. Материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации (Санкт-Петербург, 14–15 ноября 2013 г.) / Отв. ред. В. Д. Зорькин. М., 2014. С. 5.