

О КАТЕГОРИИ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

© 2011 г. Николай Михайлович Добрынин¹

Краткая аннотация: статья посвящена вопросам соотношения категорий конституционализма и целеполагания. Диагностируемый сегодня в России конституционный кризис, связанный с явным расхождением норм Конституции с реальными общественно-политическими и социально-экономическими процессами в стране, вызван в значительной мере тем, что на конституционном уровне практически не закреплены системные ценности и цели Российского государства и общества. Рассматриваются также правила формулировки целевых и ценностных установок сложных социальных систем и перспективы конституционного целеполагания в России.

Annotation: article is devoted questions of a parity of categories of constitutionalism and problem of setting objectives. The constitutional crisis diagnosed today in Russia connected with an obvious divergence of constitutional norms with real political, social and economic processes in the country, is caused appreciably by that at the constitutional level system values and the purposes of the Russian state and a society practically aren't fixed. Also includes the formulation of target and valuable installations of difficult social systems and prospect constitutional problem of setting objectives in Russia.

Ключевые слова: конституционализм, конституция, целеполагание, политический режим, права и свободы человека, демократия, управление развитием.

Key words: constitutionalism, the constitution, problem of setting objectives, political mode, the rights and freedom of the person, democracy, management of development.

Конституционализм определяется в конституционно-правовой науке как комплексная общественно-политическая и государственно-правовая категория, основы которой составляют идеалы конституционной демократии, наличие определенных институтов власти, соответствующего конституции политического режима и системы защиты ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя в целом². Традиционно конституционализм включает в себя следующие элементы:

Первый. Комплекс конституционных идей, среди которых идея власти права, закона, приоритет человеческой личности, народовластие, демократический порядок формирования органов государственной власти, их подчиненность интересам народа, наличие механизмов защиты прав и свобод человека, ориентированность на социальную справедливость.

Второй. Нормативно-правовой фундамент, проявляющийся прежде всего, но не только, в принятии конституции, закрепляющей перечис-

ленные институты; при этом конституция может быть и неписаной, либо ее содержание может поглощаться особыми родами законов, играющими роль основного закона.

Третий. Политический режим, адекватный конституции, гарантией которого является развитая система защиты конституционного строя и конституции; авторитет конституции в общественном сознании должен быть высок и непрерываем.

Анализ указанных признаков на примере отечественных реалий чаще всего приводит исследователей к выводу о том, что конституционализм в полном смысле этого слова в России пока еще не сложился. По мнению В.Е. Чиркина, Конституция России «закрепила переход от тоталитаризма к демократии, сыграла огромную роль в развитии нового российского общества, в становлении новой государственности и формировании личности, свободной от тоталитарных оков. Ее демократический потенциал далеко не исчерпан»³. Развивается обширный комплекс конституционных идей. Однако с третьим признаком конституционализма, а именно: с наличием политического

¹ Профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук.

² См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2000. С. 304, 305.

³ Чиркин В.Е. Реформа российской Конституции: этапы и проблемы // Общественные науки и современность. 2000. № 5. С. 42–61.

режима, адекватного конституции, гарантией которого является развитая система защиты конституционного строя, – страна испытывает серьезные трудности.

Отсутствие сложившейся непрерывной традиции отечественного конституционализма, его дискретность и фрагментарность подмечены многими конституционалистами. Н.А. Боброва пишет о незавершенности перехода России к конституционному государству. Современный российский конституционализм, по ее мнению, можно охарактеризовать как либеральный по содержанию и бюрократический по форме⁴. Говоря о фрагментарном конституционализме, М.В. Глигич-Золотарева отмечает: “Основной Закон страны мало соответствует реальным общественным отношениям, система защиты конституционного строя не срабатывает, положения Конституции на каждом шагу подменяются законодательными либо подзаконными актами, а подчас – и вовсе практикой их применения, вследствие чего авторитет Конституции в общественном сознании крайне низок”⁵. С точки зрения А.Н. Медушевского, мнимый конституционализм “становится возможным в тех странах, где демократические силы не имеют реальной социальной опоры, расплывлены и вынуждены в силу этого апеллировать к государству; власть отделена от общества, а монарх становится в полной мере заложником бюрократии, не находя ей противовеса в народном представительстве”⁶.

Некоторые авторы, в частности И.А. Кравец, склоняются к тому, что в реальности российский конституционализм дрейфует скорее к монархическим, нежели к республиканским формам правления по своим сущностным характеристикам. “Под монархическим конституционализмом, – пишет автор, – понимается система правления, основанная на дарованной монархом конституции, в которой источником всех властей в государстве признается монарх. При этом он сохраняет преобладающее влияние в системе органов государства, доминируя над парламентом и правительством”.

⁴ См.: Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003. С. 8, 25.

⁵ Глигич-Золотарева М.В. Фрагментарный конституционализм // Конституционный строй России. Вып. 5. 2006. № 3.

⁶ Медушевский А.Н. Конституционная монархия в Европе, Японии и России // Общественные науки и современность. 1994. № 6. С. 74; *Его же*. Что такое мнимый конституционализм? // Соц. исследования. 1994. № 2.

И.А. Кравцом выделены ключевые элементы монархического конституционализма начала XX в. в России, среди которых двухпалатный парламент (в лице Государственной думы и Государственного совета) и Совет Министров, практически независимый от парламента⁷. Российская модель конституционализма, в отличие от европейской, традиционно отрицала всякую ответственность министров перед законодательными органами. В современной России также существуют двухпалатный парламент (в лице Государственной Думы и Совета Федерации) и правительство, практически не ответственное перед Федеральным Собранием. Как продолжает И.А. Кравец, “в новой Конституции России принцип ответственности правительства перед парламентом носит во многом условный характер и поставлен в зависимость от усмотрения президента”⁸.

Конституционализм в России носит ярко выраженный *октроированный характер*, даже несмотря на то что новейшая российская история знала и другие его формы. В 90-х годах прошлого века имели место всенародное голосование по проекту Конституции (существенный признак народного конституционализма) и подписание Федеративного договора (элемент договорного конституционализма). Однако Конституцию 1993 г. не зря называли “ельцинской” – она была разработана усилиями главы государства, полностью отвечала его интересам и вступила в силу благодаря слову прежней конституционной системы, легитимность чего до сих пор вызывает многочисленные споры. И если по формальным признакам российский конституционализм можно рассматривать как народный, то по сути это – дарованный сверху, октроированный конституционализм.

Современный российский конституционализм носит и так называемый *дуалистический характер*. И.А. Кравец описывает конституционные реалии России начала XX в. следующим образом: “Государственный режим сохраняет черты дуалистической системы, хотя конституционная регламентация права Государственной Думы выражать недоверие правительству означает возникновение первых элементов парламентаризма”. Эти реалии практически ничем не отличаются от современных: “Доминирование главы государства, который не включен в структуру исполнительной власти, но наделен широким перечнем харак-

⁷ См.: Кравец И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. Учебн. пос. М.; Новосибирск, 2000. С. 317–328.

⁸ Там же. С. 345.

терных для нее полномочий, свидетельствует о преемственности неизжитой традиции сильной монархической власти в истории России". Дуалистическая монархия, по его мнению, – это промежуточная форма правления от абсолютной к парламентарной монархии. Монарх назначает главу правительства и министров, отвечающих перед ним, но не перед парламентом. Парламент наделен законодательной властью, монарх сохраняет право на его роспуск и пользуется правом абсолютного “вето”.

“В России в период преобразований возник переходный от абсолютизма к конституционализму тип государственности, который... может быть охарактеризован как *сегментарный*. В такой форме государства сосуществуют конституционные и традиционные институты власти, между которыми разделены функции и роли по управлению обществом. При этом нормами права и конституцией закреплён значительный перевес за исполнительной властью и главой государства”⁹. Далее эту мысль развивает В.В. Леонтович: “Неразвитость гражданского строя, гражданской свободы и повела к исчезновению политической свободы, к крушению конституционного строя в России”¹⁰.

Очевидно, что вековые, как минимум, с начала XX в., а то и с момента появления первых конституционных проектов, восстания декабристов и известного тезиса про “Константина и жену его Конституцию” (т.е. с начала XIX в.) проблемы конституционализма в России не могли возникнуть на пустом месте. Одна из основных причин фрагментарности отечественного конституционализма, по мнению В.О. Лучина, – *конституционный кризис*, т.е. “системный кризис всех основных сфер общественной жизни, проявляющийся в девальвации Конституции, резком расхождении ее с общественной практикой; функционировании социально-экономических, политических, государственно-правовых институтов с существенным отступлением от требований Конституции; разрушении единого конституционно-правового пространства, длительном бездействии или ненадлежащем действии конституционных и иных правовых норм, массовом безнаказанном их нарушении, достигающем критических величин... Конституционная и общественная практика в современной России как бы разведены по разным орбитам и пересекаются лишь в удобных и выгодных для правящего режима координатах. И

чем больше конституционный люфт, тем сильнее и глубже конституционный кризис”¹¹.

Основные причины конституционного кризиса группируются вокруг главного: бросающегося в глаза, резкого расхождения положений Конституции с жизнью, с реально действующими в обществе социально-экономическими и политическими институтами на фоне игнорирования “буквы” и “духа” Конституции основными политическими силами в обществе. Отчего это происходит? Почему одни конституции действуют и реально воплощаются в жизнь, а другие оказываются с ней малосовместимыми?

Принято считать, что Конституция России – добротный конституционный документ, не уступающий своим зарубежным аналогам. При этом часто подчеркивается, что ресурс Конституции еще не выработан, в связи с чем вопросы о ее замене ставить преждевременно, т.е. в ситуации расхождения конституционных установлений с реальными процессами выбор делается в пользу правильности Конституции. Именно реальные политические и социально-экономические процессы не соответствуют Конституции, а не наоборот. Такая позиция вызывает недоумение. Конституция в целом должна соответствовать реальным общественным отношениям, иначе ее функциональность как Основного Закона, регулирующего жизнь общества и государства, будет неуклонно стремиться к нулю.

Но какими должны быть взаимоотношения Конституции и реальных процессов в обществе? Насколько допустимо расхождение между ними? Современная конституционно-правовая наука, к сожалению, практически не отвечает на эти вопросы. Правовые конструкции часто рассматриваются практически в отрыве от реальных общественных процессов. Как представляется, это обусловлено в значительной мере тем, насколько Конституция выполняет возложенные на нее функции. Традиционно выделяются несколько **функций конституции**: *учредительная, организаторская, внешнеполитическая, идеологическая и юридическая*. Нас интересуют те из них, что непосредственно связаны с процессами управления обществом и государством, а именно: *учредительная и организаторская*.

Учредительная функция Конституции проявляется в том, что “Конституция, появляясь в результате коренных изменений в жизни общества, становится политико-правовой основой его раз-

⁹ Там же. С. 314, 339, 345, 346.

¹⁰ Леонтович В.В. История либерализма в России. 1762–1914. М., 1995. С. 539.

¹¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 407, 408.

вития на следующем историческом этапе... “Учредительная” в данном случае означает: Конституция либо закрепляет то, что уже существует как результат общественных отношений, либо создает предпосылки для совсем новых общественных отношений, уже созревших в обществе, но еще не могущих возникнуть до тех пор, пока не будет необходимой для них правовой базы, которая и учреждается с принятием Конституции”.

Организаторская функция Конституции заключается в том, что она “не только оформляет достигнутое и ставит новые задачи перед обществом и государством, но и стимулирует политическую активность, нацеливает государственные органы и общественные объединения, всех граждан на деятельность в духе нового Основного Закона. Конституция должна не только отражать роль соответствующих факторов, но и содержать определенные механизмы их достижения”¹².

Итак, Конституция должна в первую очередь ставить перед обществом и государством некие цели и задачи. Это – важнейшая функция любой Конституции как инструмента управления обществом и государством, прочие функции носят факультативный характер. *Целесообразность* – едва ли не главное свойство любой созданной человеком системы. В таких искусственных системах, как государство, подчиненность их состава и структуры поставленной цели настолько очевидна, что ее следует признать фундаментальным системным свойством. Цель, ради которой создается государство, предопределяет всю его архитектуру. Государство есть средство достижения цели, но не наоборот. Если поставленная цель не может быть достигнута за счет имеющихся возможностей, государство демонтируется, и на его месте создается новое. Разумеется, не всякая цель достижима, поэтому очень важно установить реализуемость цели еще до начала построения государственной системы¹³.

Очевидно, что цель существования любой государственной системы должна быть отражена в конституции страны. Однако в Конституции РФ раздел, посвященный целеполаганию государственной системы, отсутствует. Думается, это не случайно: разработчики Конституции либо не имели четко оформленных целей, либо по тем или иным причинам обошли вопрос о целеполагании стороной. Но несколько целевых установок

отечественного конституционализма все-таки проникли в преамбулу Конституции, среди них:

первое – утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия;

второе – сохранение исторически сложившегося государственного единства;

третье – признание общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов;

четвертое – возрождение суверенной государственности России;

пятое – утверждение незыблемости демократической основы России;

шестое – благополучие и процветание России.

Вроде бы, цели развития страны Конституцией предусмотрены, причем касаются они не только личности, но и народа как совокупности отдельных личностей, и государства. Однако перечисленные цели российской государственной системы сформулированы в преамбуле Конституции таким образом, что впору усомниться: нужно ли достигать эти цели и достижимы ли они в принципе?

Первое. Вряд ли кто-то сегодня сомневается в том, что одной из ключевых целей или даже ценностей конституционализма должна стать личность, ее права, интересы и в целом самочувствие. Но разве данная конструкция выражается через механизм “*общепринятых прав и свобод человека*”? Где и кем перечень этих общепринятых прав и свобод предусмотрен? Международные конвенции? Их подписывают далеко не все государства и не все исполняют подписанное, да и сами конвенции содержат совершенно различные перечни прав и свобод. Относится ли к ним право на жизнь, если во многих странах, в том числе в таких, демократичность которых никем вроде бы не оспаривается (например, в США), применяется смертная казнь? Открытым остается вопрос: можно ли нарушать права и свободы одних людей ради того, чтобы обеспечить те же права для других? Что касается *гражданского мира и согласия*, то это также довольно спорные категории. Является ли согласие с кем-либо конкретным либо даже со всеми целью? Нужно ли соглашаться с теми, кто, например, поддерживает терроризм, разжигает национальную рознь и т.п.? Не только не нужно, но, напротив, категорически противопоказано, т.е. цели государственной системы в данном случае сформулированы крайне неудачно.

Второе. Сохранение исторически сложившегося *государственного единства* на первый

¹² Конституционное право. Энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Авакьяна. С. 313, 314.

¹³ См.: Тарасенко Ф.П. Прикладной системный анализ. М., 2010. С. 52.

взгляд представляется крайне важным, особенно учитывая политический бэкграунд эпохи принятия действующей Конституции, сопровождавшийся “парадом суверенитетов”. Однако только ли государственное единство необходимо сохранять? Ведь государство должно соответствовать и другим системным представлениям, в частности оно должно еще и развиваться. Отстающее в своем развитии государство рано или поздно теряет системное свойство единства, как бы оно ни защищало его военными и политическими методами. Отсюда можно заключить, что данная цель конституционализма сформулирована, как минимум, неполно.

Третье. Признание *общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов* – это не цель, а антицель государственной системы. Буквальная реализация такой “цели” означает расчленение государства. Да и само по себе право народов на самоопределение не является столь уж общепризнанным, особенно на фоне отсутствия единства международно-правовых подходов к данному вопросу. Наряду с очевидным и необходимым принципом государственного суверенитета международное право знает и самоопределение наций, и институт признания государств (правительств), которому придают порой слишком большое значение, утверждая, что источник суверенитета государства заключается в его признании международным сообществом¹⁴. Это признание, как правило, выливается в одобрение курса так называемых борющихся наций, представленных некими организациями, присвоившими себе властные полномочия (признание “восставшей и воюющей сторон”). Данная конструкция еще оправдывала себя на этапе борьбы с колониализмом, но на сегодняшний день признание прав “борющихся наций”, а следовательно, и права наций на самоопределение становится “гипотетическим и ложным”¹⁵. После признания рядом стран в 2008 г. Косово в качестве суверенного государства хрупкая международно-правовая конструкция государственного суверенитета была окончательно разрушена. СССР формально признавал самоопределение народов и право союзных республик на выход из состава Союза, что и стало одним из факторов его быстрого распада.

Поэтому на роль цели государственной системы принцип самоопределения народов категорически не подходит.

Четвертое. *Возрождение суверенной государственности* России – это политический лозунг, возникший на фоне необходимости решения текущих задач российской власти начала 90-х годов прошлого века. В настоящий момент этот лозунг неактуален, тем более что суверенность – это свойство любой государственной системы. В ее отсутствие вообще неправомерно вести речь о таких институтах, как Конституция, государственность и пр. Россия сегодня в полной мере обладает суверенной государственностью.

Пятое. Утверждение *незыблемости демократической основы* России также сложно рассматривать в качестве цели, поскольку понятие “демократия” на сегодняшний день крайне неоднозначно. “Демократия, – справедливо отмечает А.Д. Керимов, – вопреки обыденному представлению не есть власть народа или власть большинства... Демократия – это определенная технология обретения и осуществления государственной власти меньшинством с помощью большинства, с опорой на большинство, но далеко не в интересах и во благо большинства”. Далее автор продолжает свою мысль: “Миром правит меньшинство; и это касается всех сфер общественной жизнедеятельности, в том числе и тех, где есть иллюзия властвования большинства... В любом человеческом сообществе, вне зависимости от его численности, внутренней структуры, принципов деятельности и преследуемых целей... с неизбежностью происходит узурпация власти”¹⁶. Демократия – далеко не пресловутая “власть народа”. Она “отнюдь не гарантирует того, что бразды правления непременно попадут в руки наиболее достойных представителей нации”. Принятие решений демократическим способом, т.е. на основании воли большинства или даже единогласного волеизъявления всех, не обеспечивает автоматически их правильности и справедливости.

Порок демократии усматривается также в том, что “она создает и у широких масс населения, и у правящей элиты ложное представление, согласно которому в отправлении властных полномочий в государственно-организованном социуме могут участвовать буквально все и каждый”. Нельзя не согласиться и с тем, что “в определенной части демократическая идеология обнаруживает свою крайнюю лицемерность”, что она “одержима не-

¹⁴ Так называемая конститутивная теория международного признания Л. Оппенгейма, Г. Лаутерпахта и др.

¹⁵ *Sibert M. Traite de droit international public. T.I.P., 1951. P. 304, 305.* Аналогичная правовая позиция содержится в решении Верховного суда Канады 1998 г. по проблеме Квебека, подтвердившего наличие права сепарации только у так называемых угнетенных народов, но при этом отрицающего данное право, как таковое.

¹⁶ *Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. М., 2007. С. 25, 26, 28, 29.*

уемным стремлением навязать по любому поводу и всем без исключения весьма произвольно трактуемую волю большинства (точнее, волю тех, кто выступает от имени большинства)". На этом фоне "победное шествие демократии по миру" приобретает несколько иные смысловые коннотации, нежели те, к которым традиционно апеллирует Конституция России. "В результате демократия как политическое мировоззрение и как технология успешно осуществляет экспансию там, где это не представляется необходимым ни с позиций здравого смысла, ни с точки зрения достижения общего блага"¹⁷. Это ли не иллюстрация сегодняшних глобальных процессов?!

Таким образом, понятие демократии в настоящее время слишком неконкретно, но вместе с тем абсолютизировано и идеализировано. Демократия, как таковая, не гарантирует ни справедливого, ни эффективного правления. Демократия создает у масс иллюзию сопричастности к принятию решений, иллюзию того, что ключевые государственные решения принимаются едва ли не каждым человеком вне зависимости от его компетенции. Наконец, игнорирование некоторыми "демократиями" государственных границ – одна из ключевых проблем современности. Как заметил еще в XIX в. отечественный мыслитель К. Победоносцев, "при демократическом образе правления правителями становятся ловкие подбиратели голосов со своими сторонниками, механики, ловко орудующие закулисными пружинами, которые приводят в движение кукол на арене демократических выборов"¹⁸. Понятно, что ставить такого рода цели во главу угла развития государства не следует.

«Проблема суверенитета и демократии, – как справедливо полагает С.А. Авакьян, – в их переплетении не может не быть политической... Причина, вероятно, кроется в том, что начинается незамедлительный поиск общественных сил, которые "единственно" есть защитники как суверенитета, так и демократии, способные соединить эти понятия в построении демократического общества и управлении государством»¹⁹.

Шестое. Благополучие и процветание России – прекрасные лозунги, однако неконкретные и практически не обеспеченные механизмами реализации. Именно лозунги, идеалы – к ним можно стремиться, но никогда не достигнуть. Наличие такого рода целей-идеалов вполне допустимо,

однако только наряду с целями, объективно реализуемыми.

Итак, из шести целей России как сложного системного образования, сформулированных в преамбуле Конституции РФ, одна – категорически неприемлема, две – собственно целями не являются, одна – крайне неудачно сформулирована, другая – спорна и еще одна – неполна, т.е. с нормативно урегулированными целями и задачами имеются довольно существенные пробелы.

О чем говорят нам объективно существующие задачи действующей Конституции России? Среди них обычно выделяются: оформление отказа России от советской формы власти, утверждение нового конституционного строя, демократизма государства и общества, политического плюрализма, основных прав и свобод человека и гражданина, институтов государственной власти и основ местного самоуправления, федеративного устройства государства, плюрализма форм собственности и свободы предпринимательской деятельности²⁰. Однако все это также не прибавляет ясности в вопросе о конституционном целеполагании. Вряд ли постановка задачи "отказа от советской формы власти" может существенным образом удовлетворить потребность в целеполагании российского общества и государства на перспективу.

Таким образом, целесообразность в системе российского конституционализма является "слабым звеном": из Конституции совершенно неясно, зачем страна существует и куда она движется (должна двигаться) в своем развитии. Между тем неясность в целях государственной системы рано или поздно приводит к проблемам в ее функционировании, поскольку аппарат управления такой системой занят в основном реакцией на текущие изменения среды и не в состоянии действовать стратегически. Отсюда – и многие проблемы отечественной государственности, ставшие уже хроническими. Как справедливо отмечает Н.А. Боброва, конституционное обеспечение реформирования государства происходит "в условиях переходности общества и экономики из исходного дореформенного состояния в другое (нечетко определенное) состояние, являющееся целью реформирования", обостряется "противоречие между динамично изменяющимися условиями развития институтов гражданского общества и экономики, с одной стороны, и неподвижными границами конституционного регулирования важнейших понятий и принципов,

¹⁷ Там же. С. 36, 39, 40, 43.

¹⁸ Цит. по: Русский дом. 2002. № 3.

¹⁹ Авакьян С.А. Точка отсчета – народ // Росс. газ. 2006. 28 окт.

²⁰ См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Авакьяна. С. 315, 316.

которые должны лежать в основе обновляющегося законодательства Российской Федерации, – с другой”²¹.

Управление, как известно, – это *целенаправленное воздействие на систему*, которой в данном случае являются и государство, и общество. Управление системой включает в себя в качестве обязательного компонента **цель управления**, куда входят не только конечное желаемое состояние системы, но и вся траектория движения к ней с учетом первичности публично задаваемых ценностей и целей развития перед целями административно-управленческими²². Однако выявление системных целей российского общества и государства представляет определенные сложности. Выразителем интересов любой организации, органа или государства в целом является его руководство, которое формулирует цели органа в условиях наличия конфликта интересов данного органа с окружающей средой, а также со своими личными интересами. В результате провозглашаемые тем или иным органом либо государством цели не всегда совпадают с истинными. Закрепленные на конституционно-правовом уровне цели в процессе их практической реализации существенным образом видоизменяются, подчас трансформируясь в свою противоположность.

Как пишет Р. Акофф, “многие руководители компаний утверждают, что их главная цель – максимизация прибыли. Однако беспристрастная проверка их поведения обнаруживает, что эта цель не является у них доминирующей. В противном случае директора работали бы в менее роскошных кабинетах, летали бы на рейсовых самолетах, останавливались бы в средних отелях и т.д. Ясно, что большинство менеджеров склонны пожертвовать по крайней мере частью прибыли во имя обеспечения себе приемлемого качества... жизни... Стремление менеджмента обеспечить себе высокое качество жизни не является тайной для многих людей, ничего не выигрывающих от этого стремления, и они негодуют по этому поводу... Иногда менеджеры испытывают в подобных случаях чувство вины. Чем сильнее такое чувство, тем глубже они уходят в оборону; следовательно, тем более сопротивляются изменению. Это также мешает развитию”²³.

В данном случае на примере работы корпоративных структур показано, каким образом происходит подмена целей в крупных организационных

структурах. Промежуточная административно-управленческая задача – обеспечение условий работы руководства компании, которая является средством для достижения цели более высокого уровня (развитие компании), в реальности ставится на первое место, что в конечном счете препятствует достижению целей высшего уровня. Обеспечение сохранения и развития страны путем защиты ее территориальной целостности, экономической и национальной безопасности подменяется созданием колоссального государственного аппарата, поглощенного решением внутренних проблем, а обеспечение сохранения народонаселения путем достижения достойного уровня и качества жизни граждан на всей территории страны трансформируется в создание все новых проблем для последних.

Нет ничего удивительного в том, что на фоне такого конституционного целеполагания нормы Основного Закона воспринимаются как нечто, оторванное от реальности. Между тем цели и задачи аппарата управления государством, закрепленные в Конституции, должны быть:

во-первых, реалистичны, достижимы при наличии финансовых, материальных и временных ресурсов;

во-вторых, конкретны, чтобы любое продвижение к цели вносило вклад в решение именно данной проблемы, а не какой-то другой;

в-третьих, измеримы, что позволит отслеживать процесс движения к цели путем измерений²⁴.

“Провисание” хотя бы одного из указанных факторов делает конституционное целеполагание дефектным, что отражается на перспективах всего конституционного строя. Поэтому довольно распространенные предложения по поиску эволюционных путей выхода из кризиса конституционализма, такие как “правовое оформление института конституционной ответственности министров” или “расширение средств и методов парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти”²⁵, хотя в целом могут быть поддержаны, при существующей системе конституционного целеполагания, на наш взгляд, не принесут желаемых результатов. Начинать процесс управления развитием государства следует с четкой формулировки целей и ценностей этого государства как системного образования. Желательно последующее закрепление так называемого дерева целей в конституционном тексте,

²¹ Боброва Н.А. Указ. соч. С. 15.

²² См.: Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 134–137.

²³ Цит. по: там же.

²⁴ См.: там же.

²⁵ Кравец И.А. Указ. соч. С. 345, 346.

причем не в тезисной форме и не в преамбуле Конституции, для этого мало подходящей.

При формулировании целей государственной системы в Конституции необходимо также учитывать значительное число субъектов конституционных правоотношений, а также оценку ими сложившейся ситуации с совершенно разных позиций. Множественность интересов субъектов общественных отношений – это аксиома. Любое изменение Конституции может вызвать как их поддержку, так и неодобрение. Научкой и практикой выработаны три основных принципа урегулирования интересов множества субъектов.

Первый. Принцип “приоритет меньшинства” приводит к осуществлению вмешательства, выгодного какому-либо одному субъекту, интересы других не принимаются во внимание. В качестве примеров реализации данного принципа можно привести различные формы диктатуры, автократии, иерархической организации. “В царской России, – отмечает С.А. Авакьян, – идеологизмом... была триада: самодержавие, православие, народность. Вроде бы уже тогда уповали на народ? Нет, на деле народом считалось население страны, да и то как совокупность подданных императора. Власть народа как его права участвовать в решении государственных дел, тем более решать их, не было”²⁶. В некоторых ситуациях (война, разного рода чрезвычайные ситуации) подобная идеология может стать оптимальной. Однако с ее реализацией связан ряд особенностей, которые неизбежно придется учитывать. Осуществление такого подхода к решению проблем “меньшинства” обязательно вызовет недовольство остальных участников ситуации, поэтому у принявших эту идеологию должна быть сила, достаточная для подавления недовольных.

Второй. В соответствии с принципом “приоритет группы” среди участников ситуации имеется некоторое количество субъектов, одинаково важных. Поэтому вмешательство должно проводиться с учетом их интересов. Это, с одной стороны, усложняет его проектирование, но с другой – открывает возможность использования ресурсов всех субъектов. Известно множество примеров данной идеологии (национализм, коммунизм, любая групповая деятельность, в том числе партийная, религиозная и т.п.). В качестве негативной стороны данной идеологии можно отметить, что зачастую она агрессивна, ведет к наращиванию силовых структур. Она также включает в себе

противоречие между провозглашаемым равенством внутри группы и необходимостью организации групповой деятельности, т.е. создания иерархических структур.

Вот как об этом пишет С.А. Авакьян: «В советское время возвысили принцип классового расчленения. Официально объявляли о принадлежности власти то рабочим, то рабочим и крестьянам, то трудовому народу, то трудящимся. Формально говорили о народе. Но конституционно власть закреплялась все-таки не за народом, а за государственными органами. Конституция РСФСР 1918 года начиналась “Декларацией прав трудящегося и эксплуатируемого народа”. В ее первой статье Россия объявлялась республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. “Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам”. По Конституции 1936 года СССР провозглашался социалистическим государством рабочих и крестьян, в котором вся власть принадлежала трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся. В разрабатывавшейся более 15 лет и принятой в 1977 году Конституции СССР как Основном Законе развитого социализма записали, что “вся власть в СССР принадлежит народу” (статья 2)... Но характерно: даже сказав о принадлежности власти народу, творцы Конституции все равно записали, что “народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР”»²⁷.

Третий. Наиболее продуктивной идеологией следует считать принцип “приоритет каждого”. В основе ее лежат два постулата: “нет ни одного одинакового субъекта” и “несмотря на различия, все субъекты равноценны и равноправны”. Отсюда следует, что неправильно решать проблемы одних за счет других. Правильным признается только *улучшающее вмешательство* – такое изменение проблемной ситуации, которое положительно оценивается хотя бы одним из ее участников и неотрицательно – всеми остальными. Решение одних проблем не должно приводить к созданию новых. Наиболее серьезной проблемой реализации улучшающих вмешательств является противоречивость интересов участников проблемной ситуации, порой доходящая до конфликтности²⁸.

Отечественный опыт урегулирования интересов разных субъектов конституционно-правовых отношений разнообразен. Страна знала и принцип

²⁶ Авакьян С.А. Указ. соч.

²⁷ Там же.

²⁸ См.: Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 15–18.

“приоритет меньшинства” (дореволюционный период), и принцип “приоритет группы” (советский период). Начиная с 90-х годов прошлого века в государственном строительстве сложилась довольно неоднозначная ситуация:

во-первых, формально на уровне конституционно-правового регулирования и разного рода политических деклараций провозглашается принцип “приоритет каждого” (он проявляется в конституционных нормах о правах и свободах человека и гражданина, провозглашении социального характера государства и т.п.);

во-вторых, реальная система власти “заточена” под принцип “приоритет группы” (это проявляется в действующей избирательной и партийно-политической системах, в способе формирования органов власти разных уровней); это – “власть бюрократии, которой совсем не хочется всерьез воспринимать право народа на власть, а видеть в нем демократическую ширму для своего реального полновластия”²⁹;

в-третьих, по результатам же развития страны можно сказать, что реализуется принцип “приоритет меньшинства” (в России показатель децильного коэффициента колеблется в пределах 14–15, притом что “критическим” для стабильности социальной системы признается уровень децильного коэффициента в два раза более низкий: 7–8³⁰).

Это говорит прежде всего о том, что нормы Конституции декларативны и довольно сильно расходятся с реальной жизнью, а также о том, что действующая система власти пока не в силах не только реализовать поставленные перед ней цели и задачи, но даже сформулировать их. Преодоление кризиса конституционализма следует начинать с указания в конституционном тексте на конкретные цели и ценности.

Однако даже формулирование конституционных целей – задача нетривиальная, поскольку конечная цель существования российского общества и государства неизвестна, что влечет неопределенность в траектории движения к ней. Науке известны два выхода из сложившейся ситуации.

²⁹ Авакьян С.А. Указ. соч.

³⁰ Децильный коэффициент – отношение доходов самых богатых 10% населения к 10% самых бедных. По мнению С.Г. Кара-Мурзы, “если проводить сравнение корректно – после вычитания физиологического минимума, то в России фондовый децильный коэффициент будет равен не 15, как утверждает правительство, и не 23, как утверждают ученые РАН, и даже не 36, как утверждают американские ученые, – он будет измеряться тысячами... что является катастрофическим разрывом” // [http:// www.apn.ru/opinions/article9378.htm](http://www.apn.ru/opinions/article9378.htm)

Первый – дать субъективное определение конечной цели. Управление крупными социальными системами часто представляет собой именно такой метод. Но при этом следует учитывать, что любая социальная идеология, утверждающая свое видение конечной цели, предлагает гипотезу, истинность которой является вопросом веры в нее. Очень часто такие гипотезы оказываются неверными, что рано или поздно приводит государственные и общественные системы к краху. Развитие при таком типе управления идет по типу маятника – система дрейфует из одного крайнего положения в другое практически без промежуточных положений: “или правит кучка богачей и поставленных ими чиновников, а простой народ наливается злобой, или вчерашние бедняки приходят к власти и либо долго учатся ею пользоваться, причиняя при этом страдания своим же согражданам, либо быстро сами приобретают вкус к богатству”³¹.

Другой способ управления при невозможности выявить конечную цель – инкрементализм, внесение небольших, но улучшающих изменений, т.е. последовательное определение наиболее предпочтительного направления следующего шага в пределах ближайшей траектории системы. Однако инкрементализм также не гарантирует успеха, поскольку даже в эволюционном развитии нередко тупиковые ветви. Первый шаг этого способа управления – формулировка тезиса о том, что единственной универсальной целью существования системы является само ее существование³², т.е. для России как сложной государственной системы цель – сохранение и дальнейшее развитие государства. Традиционно выделяются следующие общие признаки и отличительные черты государства, характеризующие его как специфическую организацию общества: территория, население, публичная власть и суверенитет³³. Отсюда следует, что базовые ценности отечественной государственной системы, ее универсальные цели – это сохранение и развитие (приумножение, улучшение качества):

во-первых, территории – путем защиты территориальной целостности страны, ее суверенитета, защиты экономической и национальной безопасности страны;

во-вторых, населения – путем достижения достойного уровня и качества жизни граждан на

³¹ Авакьян С.А. Указ. соч.

³² См.: Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 94, 95.

³³ См.: Энциклопедический словарь экономики и права // [http:// dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/10016](http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/10016).

всей территории страны, преодоления тенденций депопуляции.

Четкая формулировка этих ценностей в тексте Конституции, последующее законодательное развертывание более конкретных целей и задач государства в связи с указанными ценностями вернет отечественному конституционализму качество целесообразности.

Категории конституционализма и целесообразности неразделимы. “Времена упадка, смуты,

на грани распада и самого распада страны.., неприязни и страха, испытываемого в мире к России, характерны именно для тех периодов, когда идея России исчезала, когда ни руководство не знало, куда идти, что в будущем, каковы ценности и смыслы, ни, соответственно, народ”³⁴. Пришло время ставить цели на конституционном уровне и последовательно реализовывать их.

³⁴ Национальная идея России. Программа действий (Постановка задачи) / Под ред. С.С. Сулакшина. М., 2009. С. 6.