

ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ И ПРАВО¹

© 2011 г. Максим Станиславович Матейкович²

Краткая аннотация: в статье рассматриваются существующие в науке подходы к определению понятия “политическая система”, формулируются определение и основные задачи политической модернизации, определяется ее взаимосвязь с правом и реформированием экономических отношений в России.

Annotation: the article reviews the existing approaches in science towards the definition of the notion “political system”, formulates the definition and basic tasks of political modernization, defines its relationship with the law and the reform of economic relations in Russia.

Ключевые слова: право, конституция, политическая система, политическая модернизация, политическая справедливость.

Key words: law, constitution, political system, political modernization, political justice.

Планируемая структурная перестройка экономических отношений в России, а именно: уменьшение зависимости от сырьевого экспорта, широкое внедрение инноваций, создание отечественных конкурентоспособных наукоемких производств, информационно-технологическая революция и т.д., – напрямую затронет сложившиеся политические институты, взаимосвязи, менталитет.

Благоприятная экономическая конъюнктура, сложившаяся в 2000-е годы, заложила колоссальные скрытые ресурсы для развития демократических институтов. В частности, широкое распространение информационных технологий, реализация приоритетного национального проекта “Образование” обусловили резкий рост числа Интернет-пользователей. Аккумулируя гигантский объем информации, глобальная Сеть существенно снизила роль печатных СМИ и начинает стремительно конкурировать с телевидением. При этом Интернет гораздо эффективнее создает условия для свободной политической дискуссии, чем традиционные средства массовой информации, контролируемые государством или крупными бизнес-структурами.

С нашей точки зрения, модернизация экономики ведет к структуризации, расширению спектра интересов граждан, что ставит перед политической системой дополнительные задачи.

Насколько отечественная политическая система и законодательство, ее регулирующее, готовы к решению новых задач?

В целом следует признать высокую эффективность законодательства об организации политических партий, интенсивное развитие которого началось в России сравнительно недавно. Повышение “планки” численности членов партий, их бюджетное финансирование в соответствии с результатами выборов, приоритет, отдаваемый в последние годы пропорциональной избирательной системе, позволили организовать отечественное партийное строительство в общемировом цивилизационном русле. Так, если в 2004 г. в Российской Федерации насчитывалось 48 партий, то в 2010 г. их осталось всего 7. При этом количество партийных фракций в региональных парламентах резко возросло: с 91 фракции в 2004 г. до 248 – в 2009 г.³ Из эфемерных, слабо организованных организаций партии превратились в мощные, структурированные, финансово самостоятельные институты, оказывающие значительное влияние на общественно-политическую жизнь.

Вместе с тем широкие законодательные гарантии в отсутствие четко выраженных программ и целей создают опасность отрыва партий от реальных потребностей избирательного корпуса. Выступая на заседании Государственного Совета РФ по вопросам развития политической системы, состоявшемся 22 января 2010 г., Президент РФ Д.А. Медведев подчеркнул: “Теперь задача развития и обновления общества и государства требует от партий... адекватности представительства интересов граждан, ответственного подхода к выбо-

¹ Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 09-03-00267а).

² Директор Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор (E-mail: mat-maxim@yandex.ru; тел.: (3452) 45-10-07).

³ См.: Стенографический отчет о заседании Государственного Совета Российской Федерации по вопросам развития политической системы России. Москва, Кремль, 22 января 2010 г. // Официальный сайт Президента РФ // <http://www.Kremlin.ru/transcript/6693>

ру приемов политической борьбы, честности... и ясности в позициях”⁴.

В настоящее время в правоотношениях избирательного корпуса и партий в полной мере не достигнут традиционный для развитой политической системы и, кстати, закрепленный федеральным законом характер взаимосвязей. Вместо отражения определенного спектра интересов граждан партии “заигрывают” с избирателями, направляют их поведение, стремятся воспользоваться “административным ресурсом”, борются за использование средств массовой информации. Связь с государственным аппаратом является для подавляющего большинства российских партий “определяющим показателем их значимости и источником их активности”⁵.

Между тем интересы не существуют абстрактно, каждый конкретный человек обладает специфичными потребностями, стремлениями, желаниями, намерениями и т.д. Партии, будучи коллективными образованиями, не могут быть ориентированы на выражение и защиту индивидуальных запросов. Они призваны “представлять и отстаивать в политическом процессе интересы различных социальных слоев гражданского общества”⁶. При наличии неких общих стремлений всех людей к высокому качеству жизни, безопасности, юридической определенности и т.д. коллективные интересы расходятся в перспективах развития соответствующих социальных групп. Отталкиваясь от современного состояния (статуса) группового субъекта, интерес, как верно отмечает Г.В. Мальцев, направлен на совершенствование бытия, наиболее полное его развертывание, количественные изменения в сторону большего, качественного преобразования в сторону лучшего. Содержанием интереса “может быть все, что при данных исторических обстоятельствах делает возможным совершенствование, рост, развитие субъекта... по восходящей линии”⁷.

Так, увеличение налогов расширяет возможности бюджета по финансированию программ в сфере образования, здравоохранения, увеличению пенсий, усилению безопасности и решению других социально значимых вопросов. Но если “перегнуть палку”, то реальный сектор экономики либо не выдержит бремени, либо станет

малотранспарентным для фискальных органов. Решением данной проблемы озабочены уже не одно десятилетие не только в странах Западной Европы, но и в США. Однако результаты выборов, перманентно демонстрирующие переход власти от “либералов” к “социалистам” (и наоборот), показывают, что поиск разумного баланса еще весьма далек от своего завершения.

Наличие широкого спектра социальных интересов предполагает систематические усилия, действия по их согласованию⁸. В неокapиTaлистическую конституционную материю органично вписались такие принципы, как “социальная справедливость”, “социальное партнерство”, наконец, “социальное государство”. Простор для политического своеобразия у партий, борющихся за обладание публичной властью, стремительно сужается. В своей прикладной повседневной идеологии партии становятся трудноразличимы, переход власти от одной силы к другой не приводит к глобальным переменам.

Объясняется это тем, что в последние годы в индустриально развитых странах наблюдается снижение интереса к долгосрочным программам, глобальным идеологическим концепциям и, напротив, концентрация социальных движений вокруг насущных проблем современности: охраны природы, предотвращения военных конфликтов, поляризации экономического миропорядка⁹.

В России же очень слаба структуризация социальных групп: с большим трудом преодолевает административные барьеры малый бизнес, слабо и неустойчиво положение среднего класса, финансовый кризис замедлил преодоление бедности. Выбор средств для решения указанных проблем весьма ограничен, поэтому притязания каких-либо политических сил на знание универсального, безотказного и быстрого способа достижения всеобщего благоденствия – не более чем демагогия и популизм, которые уже приводили страну к гуманитарной и нравственной катастрофе в 1917 г. “Прожектерство, – точно замечает М.В. Баглай, – всегда облекалось в форму борьбы за демократию, но по существу являло собой сопротивление коренным реформам жизни страны”¹⁰.

Помимо существования интереса как объективного явления не менее важно в рассматриваемом

⁴ Там же.

⁵ Гражданское общество: истоки и современность. С. 191.

⁶ Лебедев В.А., Кандалов П.М., Неровная Н.Н. Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы. М., 2006. С. 7.

⁷ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С. 270, 271.

⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. Учебник. М., 2008. С. 138.

⁹ См., в частности: Зотова З.М. Политические партии и избирательный процесс. М., 2002. С. 11.

¹⁰ Баглай М.В. Конституционализм и политическая система в современной России // Журнал рос. права. 2003. № 11. С. 10.

контексте осознание интересов (субъективное к ним отношение). Расхождение объективного интереса с его субъективным осознанием замечательно описывает Г.В. Мальцев: “Тот, кто склонен свои интересы смешивать с собственными страстями и желаниями, обречен на жизненные ошибки, бесконечные шатания, не способен быть целеустремленным, программировать и осуществлять стабильную, последовательную политику... По отношению к объективному осознанный интерес может быть верным или неверным, истинным или иллюзорным, полным или неполным...”¹¹.

Можно предположить, например, что в США и вообще “с точки зрения стандартов западной демократии” инициативы по отмене прямых губернаторских выборов были бы расценены как “массированная атака... на Конституцию, федеративное устройство страны”, как “потеря разума” и “рассыпались бы в самом начале”¹².

Развитые институты гражданского общества, культ Конституции, устойчивость федеративных отношений, экономическая самоорганизация большинства населения – все это говорит в пользу прямых губернаторских выборов. Разделение властей работает настолько четко, что даже малейший сбой: попытка продажи губернатором штата Иллинойс Р. Благоевичем мандата в федеральном Сенате, освободившегося в результате избрания Б. Обамы Президентом США, – привел к немедленному импичменту губернатора¹³. В такой конституционной среде расширение объема избирательных прав – объективный интерес общества, осознаваемый и приветствуемый гражданами.

В России прямые губернаторские выборы были внедрены “сверху”, на фоне хаоса в экономике, конфликта исполнительной и законодательной ветвей власти, “войны” региональных законов с федеральными. Через непосредственное избрание высших должностных лиц решался конъюнктурный политический интерес большинства Государственной Думы по ограничению власти президента. Для населения же прямые губер-

наторские выборы оказались интересом иллюзорным: получив мандат от народа, отдельные губернаторы и президенты не только добились автономии от Центра, но и, по сути, приватизировали региональную экономику, ликвидировали оппозицию, монополизировали информационное пространство. Произошла “суверенизация политических элит” в субъектах Федерации, таившая “опасность для политического единства страны, отстаивания общих интересов народа”¹⁴.

Действующая схема наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации, конечно, не панацея от злоупотреблений. Однако в силу присутствия в рассматриваемой процедуре полномочий главы Российского государства, механизмов конституционной и политической ответственности губернаторы утратили положение “удельных князей”. Следует приветствовать и взятый Президентом России Д.А. Медведевым курс на обновление губернаторского корпуса, ограничение пребывания одного человека в должности тремя, в исключительных случаях – четырьмя сроками подряд.

Таким образом, существующий порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов РФ не только формально соответствует Основному Закону страны, но и отвечает объективным интересам населения.

В настоящее время федеральный законодатель предлагает местным сообществам самостоятельно выбрать модель замещения должности главы муниципального образования из трех предложенных. Фактически же этот выбор делает в лучшем случае представительный орган муниципального образования, в худшем – определенная схема негласно навязывается муниципалитету руководством субъекта Федерации. Отсюда объем избирательных прав российских граждан попадает в зависимость от места жительства лица, что с позиции конституционного принципа равноправия неприемлемо.

Вполне логичен и временный отказ от мажоритарной избирательной системы на выборах представительных органов всех уровней. Привязанность депутата к избирательному округу автоматически заставляет его выполнять работу администрации, причем крайне неэффективно: в отсутствие соответствующих полномочий он лишь дублирует обращения избирателей, тогда как главной задачей представительного органа является нормотворческая и контрольная деятельность. Взаимосвязь же депутатов и избирателей

¹¹ Мальцев Г.В. Указ. соч. С. 275.

¹² Цит. по: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.П. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан // Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

¹³ См.: Официальный Интернет-сайт Генеральной Ассамблеи штата Иллинойс // <http://www.ilga.gov/legislation/96/HR/096000HR000S.htm>

¹⁴ Баглай М.В. Указ. соч. С. 17.

должна строиться “на основе их общей политико-партийной позиции”¹⁵.

Использование исключительно пропорциональной системы на всех уровнях выборов дает дополнительный стимул развитию политических партий. Причем партийное строительство – не самоцель. Партии должны “разбудить” гражданское общество, активизировать его, помочь структурировать весьма неопределенные пока интересы избирателей. Возложение на партии подобных задач – отнюдь не новшество в современной конституционной практике. Статья 21 Основного Закона ФРГ гласит: “Партии содействуют *формированию* (курсив авт. – М.М.) политической воли народа”.

Возражения ряда экспертов, видящих в тотально пропорциональной системе посягательство на принципы равноправия и добровольности объединения¹⁶, должны получить адекватный ответ в виде вполне определенных законодательных решений: во-первых, предоставления всем гражданам страны, обладающим пассивным избирательным правом, возможности выдвигаться в составе “партийных списков” (такое правило уже закреплено ст. 37 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”); во-вторых, юридического оформления “праймериз” – предварительных внутрипартийных голосований, позволяющих беспартийному гражданину не только заявить о своем желании быть выдвинутым на выборах, но и добиться искомого кандидатского статуса.

Как видим, меры оперативного конституционного реагирования могут и должны противостоять не только имеющимся проблемам, но и потенциальным угрозам, хотя точечными решениями роль конституционного права в модернизации политической системы не исчерпывается. Задачей конституционно-правового регулирования является, как верно заметил А.Н. Кокотов, институционализация политической системы¹⁷. Следует также признать, что данная задача решена далеко не в полной мере.

В вопросе институционализации и производном от него вопросе определения самого понятия “политическая система” у конституционного

права есть вполне очевидное конкурентное преимущество перед политологией, социологией и другими общественными науками. Дело в том, что состав политической системы определяется именно нормами конституционного права. В Конституции СССР 1977 г. первая глава так и называлась – “Политическая система”. Анализируя ее содержание, С.А. Авакьян сформулировал определение политической системы как “совокупности государственных и негосударственных организаций (государство, КПСС, общественные организации, трудовые коллективы), через которые реализуется полновластие народа”¹⁸.

Методологическая привлекательность такой дефиниции состоит в том, что, во-первых, она не претендует на “железобетонную” истину и может видоизменяться в зависимости от текущего конституционного регулирования, во-вторых, здесь отражен сущностный момент – реализация полновластия народа, в-третьих, совершенно правильно расставлены приоритеты: конституция первична по отношению к политической системе, но не наоборот.

Несомненным достоинством Конституции СССР явилось закрепление в ст. 9 нормы-цели, вполне созвучной современным политико-правовым реалиям, а именно: “все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения”.

Действующая российская Конституция не содержит ни главы, ни даже самого словосочетания “политическая система”. Нечасто данную конструкцию встретишь и в зарубежных основных законах¹⁹. В юридической литературе наблюдается трансформация терминологии. Так, Н.С. Бондарь и А.В. Наумов упоминают о “социально-

¹⁵ Лапаева В.В. Правосудие как фактор совершенствования политической системы // Законодательство и экономика. 2004. № 6. С. 27.

¹⁶ См., в частности: Старостенко К.В. Конституционно-политическое многообразие: сущность и проблемы реализации в Российской Федерации. СПб., 2008. С. 104, 105.

¹⁷ См.: Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. № 1. С. 21.

¹⁸ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 79.

¹⁹ Советская модель заимствована Конституцией Социалистической Республики Вьетнам 1992 г.: здесь словосочетание “политическая система” включено в название первой главы. В Конституции Народной Республики Бангладеш 1972 г. (п. 1 “в” ст. 25) есть лишь упоминание о политической системе. Среди европейских стран рассматриваемое понятие непосредственно включено в ст. 5 Конституции Чешской Республики 1992 г.: “Политическая система основана на свободном и добровольном создании и свободном соперничестве политических партий, уважающих основные демократические принципы и отвергающих насилие как средство отстаивания своих интересов”.

политических системах”²⁰, А.В. Винницкий – об “общественно-политической системе”²¹. Следует, однако, признать, что вне общества (социума) политическая система существовать не может, поэтому приведенные усложнения данного словосочетания представляются излишними.

Требуется ли нам понятие “политическая система”? Ответ, впрочем, не вызывает сомнений: конечно же, требуется, если мы хотим, чтобы отношения, связанные с осуществлением власти в государстве, не превращались в хаос, чтобы юридическая и иные общественные науки активно искали способы наиболее рационального упорядочения этих отношений, чтобы деятельность всех политических институтов приняла цивилизованный характер.

Отсутствие в тексте Основного Закона упоминания о политической системе вовсе не свидетельствует о нахождении данного явления за рамками конституционного регулирования, равно как и написание того или иного словосочетания (например, “социальное государство”, “правовое государство” и т.д.) буквами Конституции не является доказательством реального положения дел.

Политическая система – имманентное свойство общества как государственно-организованного, так и догосударственного. Политической системе противостоит политический хаос, но последнее состояние всегда временно, поскольку приводит либо к утрате данным обществом своей самобытности, либо к его самосохранению посредством установления нового качества организации публичной власти.

В юридической литературе преобладает институциональный метод определения явления “политическая система”, указывается также на ведущую роль права в упорядочении деятельности вовлеченных во властные отношения институтов.

Так, по мнению В.А. Затонского, политическая система общества есть “упорядоченная на основе права и иных социальных норм совокупность институтов (государственных органов, политических партий, движений, общественных организаций и т.п.), создающая условия для нормального протекания политической жизни, обеспечения ее

стабильности и эффективности, нейтрализации и вытеснения из нее негативных политических явлений”²².

Р.В. Енгибарян определяет политическую систему как целостную совокупность “государственных и негосударственных общественных институтов, правовых и политических норм, взаимоотношений политических субъектов, посредством которых осуществляются власть и управление в обществе”²³.

И.И. Яруллин детерминирует политическую систему в узком и широком значениях. Широкое определение выглядит достаточно традиционно: под рассматриваемым феноменом понимается “целостная, упорядоченная совокупность политических институтов, политических ролей, отношений, процессов, принципов политической организации общества, подчиненных существующим в нем политическим, социальным, юридическим, идеологическим, культурным нормам, историческим традициям и установкам политического режима конкретного общества”. Узкая дефиниция строится через дефицит: политическая система – “система управления”. Кроме того, “политическая система представляет собой одну из частей или подсистем совокупной общественной системы”²⁴.

А.С. Автономовым предложено определение политической системы общества как “комплекса взаимодействующих средств, методов и форм образования, организации и функционирования механизмов осуществления власти, борьбы за власть и оказания влияния на ее осуществление”²⁵.

Обобщая, можно сказать, что традиционное определение политической системы ставит во главу угла институты, содержит набор разнопорядковых элементов, очевидная взаимосвязь которых оправдывает применение метода системного анализа к исследованию политической жизни.

Между тем такой подход не позволяет провести четкой грани между политической системой и политической организацией и даже между политической системой и обществом, как таковым, ибо для последнего характерны те же институты и взаимосвязи. Согласно очень точному утвержде-

²⁰ Бондарь Н.С. Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // Журнал рос. права. 2005. № 11. С. 15; Наумов А.В. Нюрнбергский процесс: история и современность // Росс. юстиция. 2006. № 10. С. 54.

²¹ Винницкий А.В. О современной концепции публичной собственности в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2009. № 5. С. 125.

²² Затонский В.А. Эффективная государственность. М., 2006. С. 186.

²³ Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2007. С. 117.

²⁴ Яруллин И.И. Модернизация политической системы российского общества и государства: политико-правовое исследование. Дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2005. С. 9, 13.

²⁵ Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М., 1999. С. 180.

нию А.И. Демидова, “в центре представлений о политической системе и её функциях” находится “понятие ценности”. Основное значение “этого многомерного образования – обеспечение целостности, единства действий людей в политике”²⁶. Институты, иные субъекты могут существовать вне системы. Совокупность становится системой тогда, когда между элементами появляются особые целевые взаимосвязи и взаимозависимости, синергетически обеспечивающие новое качество функционирования объединенных в систему субъектов.

Любые социальные явления так или иначе стремятся к системной организации. Само общество представляет собой саморегулируемую систему индивидов и их объединений, связанных необходимостью совместной реализации частных и общих интересов в личной, экономической, политической, культурной, духовной и иных сферах²⁷. Современное общество – это “государственно организованное общество. Государство является теперь его неотъемлемой составной частью”²⁸, привносит в функционирование рассматриваемой системы комплекс полезных качеств.

Как система, в науке обоснованно рассматривается и право. У данной системы “определенный понятийный фонд; она соединяет нормы в определенные группы; использует определенные способы создания и толкования норм; она связана с определенной концепцией социального строя, и от этой концепции зависит, как применяется и вообще функционирует право”²⁹.

В рамках таких глобальных систем, как общество, государство, право, существуют более узкие системы, обеспечивающие слаженное функционирование той или иной сферы социальной жизни. В политико-правовой оборот прочно внедрилось понятие “избирательная система”. Английскому парламентаризму хорошо известна “система порки” (“*whipping system*”), обеспечивающая партийную дисциплину в Палате общин³⁰. В основе этих систем лежат ценностные ориентиры,

под воздействием которых складываются нормы, отношения, институты.

Система в социальном контексте может рассматриваться и как упорядоченная целостная множественность взаимосвязанных объектов, и как сам порядок, на основе которого устанавливаются взаимосвязи, а множественность объектов становится единым целым. Второе значение применимо тогда, когда системному анализу подвергается определенная сфера отношений, складывающихся в изначально системном явлении.

В таком ключе политическую систему общества следует рассматривать как регулируемый социальными нормами порядок организации в данном обществе публичной власти. Традиционно к институтам политической системы относят государство, государственные органы, политические партии, иные общественные объединения, местное самоуправление и т.д. При этом институциональной подсистеме в структуре политической системы отводится ведущая роль³¹. В.А. Затонским обоснованно (с точки зрения расстановки приоритетов) выделено также главное звено политической системы – личность, представленная в “специфическом (государственно-правовом) качестве гражданина”³².

Однако все перечисленные элементы образуют систему иного, родового порядка – общество в целом. Для структурирования же политической системы, рассматриваемой в качестве порядка публично-властной организации общества, прежде всего необходимы такие элементы, как социальные нормы, включающие принципы регулирования политических отношений, властеотношения, политический (государственный) режим, политическая культура. А.С. Автономовым дополнительно выделены информационно-коммуникативная подсистема и подсистема взглядов, представлений и т.п., составляющих политическое сознание³³.

Политическая система общества не может не меняться. Стагнация в этой сфере больно ударяет по всем сторонам общественной жизни, прежде всего по экономике, охотно заимствующей многие несовершенства стагнирующих властеотношений: отсутствие конкуренции, бюрократизацию,

²⁶ Демидов А.И. Политическая система общества и государства // Политология для юристов. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2002. С. 183, 184.

²⁷ См.: Матейкович М.С., Воронин В.В. Исполнительная власть и общественность: правовое регулирование взаимоотношений в субъектах Российской Федерации. Тюмень, 2008. С. 25.

²⁸ Чиркин В.Е. Государство и общество // Гражданин и право. 2007. № 4. С. 4.

²⁹ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 2009. С. 25.

³⁰ См.: Loveland I. Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights. A critical introduction. Oxford, 2006. P. 132.

³¹ См.: Хабриева Т.Я. Теория современного Основного Закона и российская Конституция // Журнал рос. права. 2008. № 12. С. 20; Князев С.Д. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционная природа и значение для муниципального права // Журнал рос. права. 2008. № 6. С. 12; Енгибарян Р.В. Указ. соч. С. 120, 121.

³² Затонский В.А. Указ. соч. С. 189.

³³ См.: Автономов А.С. Указ. соч. С. 181.

социальное иждивенчество и т.д. Именно идея развития, как утверждал известный американский политолог К. Дейч, на рубеже XIX–XX вв. сменила в облике европейских политических систем другую ценностную доминанту – стабильность³⁴. Применительно к политической системе современной России ценностный ориентир может быть сформулирован следующим образом: модернизация и стабильность.

Политическая модернизация есть вживание в российскую политико-правовую материю прогрессивных социальных инноваций, созданных мировым сообществом в начале XXI в. Российская политико-правовая модернизация органично вписывается в русло процессов правовой глобализации и присущих им “интернационализации, интервенции (в том числе взаимной) ведущих правовых систем современности, перехода современной цивилизации и плюралистической демократии, утверждения во всемирном масштабе ценностей индустриального общества”³⁵. Модернизация предполагает также поддержку любых прогрессивных политико-правовых тенденций, возникающих внутри России, в частности усиление социальной активности граждан в информационном пространстве. Такая активность может эффективно сдерживать принятие проектов управленческих решений, сомнительных с позиции соблюдения прав человека, экологической безопасности, принципов социальной справедливости.

Что касается стабильности, то она ни в коей мере не противостоит модернизации; она лишь обеспечивает преемственность в процессе генезиса общества и государства, предотвращает деструктивные, в том числе активно завозимые из-за рубежа, социальные инновации, способные привести к расколу общества, к абсолютной неэффективности государственного механизма. Модернизация может происходить только внутри сильного государства, сила которого проявляется не в подавлении гражданского общества, но в действенной защите последнего от таких глобальных угроз, как экстремизм, терроризм, усиление социального неравенства, природные катаклизмы и т.д.

Задачи модернизации политической системы России сложны и многогранны, прежде всего должно произойти резкое усиление роли права в регулировании политических отношений. Нельзя отрицать того, что “основную роль в форми-

ровании и развитии системы российского права играет государство”³⁶. Можно также поспорить с утверждением о том, что “цель государства обуславливается корпоративными и частными интересами властной элиты”³⁷. Однако право способно эффективно противодействовать эгоистическим стремлениям публичной власти. “Мир без права, – отмечает В.Д. Зорькин, – это и есть ад... Он не имеет права существовать. Задача и обязанность власти предрежающей – обеспечить верховенство правовых начал в жизни государства и общества”³⁸. При этом усиление роли права не следует рассматривать в качестве призыва к экстенсивному расширению нормативного регулирования политики.

Роль права возрастает тогда, когда происходит очевидное сближение Конституции и конституционализма, ибо “вполне возможно, что конституция есть, а конституционализма нет. Если конституцию можно рассматривать как сумму самых лучших идей, положенных на бумагу, то конституционализм – это нечто большее; это жизнь конституции, реальность, которая может быть и не лучшей”. Только взаимосвязь конституционализма с **порождаемой** им политической системой “позволяет говорить о практической демократии”, любые политические интересы должны быть подчинены конституционализму³⁹.

По мнению Т.Я. Хабриевой и В.Е. Чиркина, “для современной демократической конституции необходимы следующие положения, характеризующие основы политической системы общества: демократия во всех элементах системы и в системе в целом; власть народа в ее различных формах и проявлениях; политический плюрализм (включая многопартийность и плюрализм политической идеологии); ролевая автономия звеньев системы, т.е. их относительная самостоятельность, а не создание всеобъемлющего механизма под руководством единственной партии с единой идеологией; соревновательность в политическом процессе; самоуправление коллективов и объединений...”⁴⁰.

К сказанному можно добавить, что отечественному конституционализму остро не хватает

³⁴ См.: Deutsch K. Politics and Government. How People Decide Their Fate. Boston, 1974. P. 14.

³⁵ Бондарь Н.С. Указ. соч. С. 15.

³⁶ Резникова Е.В. Влияние политической системы на формирование и развитие системы права в современной России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Орел, 2008. С. 11.

³⁷ Яруллин И.И. Указ. соч. С. 4.

³⁸ Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 6.

³⁹ Баглай М.В. Указ. соч. С. 10, 19.

⁴⁰ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 213.

принципа политической справедливости, присутствующему, например, в Конституции Индии (преамбула, ст. 38). Российская публичная власть только-только ставит перед собой соответствующие задачи. В частности, в Послании Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. указывается на приоритет справедливости в ряду ценностей государства, сама же справедливость раскрывается как политическое равноправие, честность судов, ответственность руководителей⁴¹. К сожалению, конституционная доктрина не уделяет данному феномену должного внимания, несмотря на появление в последние годы ряда фундаментальных работ, посвященных исследованию конституционных проблем справедливости и равноправия⁴². В зарубежной философии указанная проблема рассматривается несравнимо глубже.

Так, американский философ Дж. Ролз отождествляет политическую справедливость со справедливостью конституции, выделяя в ней два аспекта: 1) принцип равного участия, в соответствии с которым “все граждане должны иметь равное право принимать участие в конституционном процессе и определять его результат”; 2) конституция должна быть организована таким образом, чтобы из “всех достижимых устройств с большей вероятностью, чем другие, приводить в результате к справедливой и эффективной системе законодательства”.

В идеале “люди со сходными способностями и мотивацией должны иметь примерно равные шансы для достижения политических должностей независимо от их принадлежности к экономическому и социальному классу”. Дж. Ролз также указал на некоторые практические шаги к достижению заданного идеала: “должна быть предусмотрена независимость политических партий от частных экономических интересов с помощью выделения им достаточных налоговых поступлений”. В противном случае публичная власть становится зависимой от социальных и экономических групп, чьи ходатайства “непрерывно будут получать чрезмерное внимание”, а “наименее удачливые члены общества, отсутствие средств у которых прочно лишило их законной доли влияния”, становятся “апатичными и обиженными”. Принципы избирательного права, в частности его всеобщность,

не создают достаточного противовеса политической несправедливости: когда партии и выборы финансируются через частные пожертвования, “политический форум становится настолько ограниченным желаниями доминирующих групп, что фундаментальные меры, необходимые для установления справедливого конституционного правления, редко представлены должным образом”⁴³.

Взгляды Дж. Ролза вполне совпадают с подходами некоторых отечественных исследователей, прежде всего А.А. Мишина, который, в частности, отмечал: “Взносы в избирательные фонды кандидатов позволяют соответствующим группам давления надеяться на длительную благосклонность со стороны одержавших победу на выборах”⁴⁴.

Российское конституционное законодательство сравнительно недавно допустило государственное финансирование политических партий, однако по-прежнему приветствует частное финансирование партий, избирательных фондов. Так, в предкризисный 2007 г. были проведены выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти 24 субъектов Федерации. В избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений поступило в общей сложности 2974.8 млн. руб., из которых 2144.1 млн. руб. (72%) были пожертвованы юридическими и физическими лицами (не считая собственных средств кандидатов). По сравнению с избирательными кампаниями, проходившими в 2006 г., средний размер избирательного фонда в 2007 г. увеличился в 2.1 раза, избирательного объединения – в 2.7 раза⁴⁵.

Приходится сильно сомневаться в том, что столь значительные инвестиции, попавшие в поле зрения официальной статистики, а также нелегальные пожертвования делаются из альтруистских соображений.

Таким образом, конституционный принцип политической справедливости следует рассматривать как нормативно выраженную и фактически реализуемую идею о равенстве граждан при осуществлении права на результативное участие в управлении делами государства, соразмерности ограничений и дифференциации такого участия интересам обеспечения политической свободы и реальной демократии.

⁴¹ См.: Росс. газ. 2008. 6 нояб.

⁴² См., в частности: Пресняков М.В. Конституционная концепция принципа справедливости. М., 2009; Комкова Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека в России. Саратов, 2002; Крусс В.И. Теория конституционного правоупотребления. М., 2007.

⁴³ Ролз Дж. Теория справедливости. Новосибирск, 1995. С. 198–203.

⁴⁴ Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984. С. 179, 180.

⁴⁵ См.: Выборы в Российской Федерации. 2007: электоральная статистика. М., 2008. С. 21–27.

Идеалы политической справедливости, позитивированные Конституцией, труднодостижимы. Представитель немецкой политической философии О. Хеффе написал об этом более чем красноречиво: «В многообразных стратегиях позитивирования действительно повышается вероятность осуществления конкретной справедливости, однако последняя тем самым отнюдь не гарантируется. Конкретная справедливость остается предметом политических размежеваний, которые, в свою очередь, находятся под влиянием частных интересов и властных потенциалов. Поэтому о некоторых конституционных структурах можно сказать, что они являются более справедливыми, нежели другие. Однако... ни одно реальное государство не вправе без оговорок именоваться “государством справедливости”»⁴⁶.

Одновременно О. Хеффе так же, как и Дж. Ролз, предложил ряд вполне известных способов сведения к минимуму «амбивалентного характера власти: система “checks and balances” вместо абсолютизма, деятельность конструктивной оппозиции как неотъемлемой части законотворчества и управления, наличие сильных в политико-экономическом отношении “коммун”, “разделение властей, и в первую очередь независимость судебной власти”»⁴⁷.

Полагаем, что последний акцент расставлен очень точно. Укрепление авторитета судов, прежде всего конституционного правосудия, представляется не менее важной задачей отечественной и политической модернизации, в том числе и для практической реализации принципа политической справедливости. В юридической литературе с сожалением констатируется, что “возможности правосудия в деле формирования правовых основ политической системы используются еще весьма робко”⁴⁸. При этом зарубежными авторами почти единодушно указывается, что суды являются неотъемлемой составной частью политической системы⁴⁹, влияние судов на право усиливается не только в рамках национальных правовых семей, но и в масштабе всей существующей в современном мире цивилизации⁵⁰, в современном мире юрисдикция судов начинает охватывать не только

правоприменение, но и правотворчество, а также “область политики, административную сферу”⁵¹.

В России, по мнению Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, напротив, “проблема неисполнения судебных решений все больше приобретает системный характер”⁵².

Сломать негативную тенденцию можно путем ужесточения ответственности чиновников и депутатов (особо – за сокрытие фактов о доходах и об имуществе), массовой, даже тенденциозной пропагандой фактов судебной защиты граждан от произвола публичной власти, реформирования и укрепления службы судебных приставов (чтобы переориентировать последних от поспешных действий против рядовых граждан к повышенной требовательности в отношении должностных лиц, крупных финансово-промышленных групп).

Претендует ли этот набор рекомендаций на универсальность? Вряд ли. Политика, отмечает В.Д. Зорькин, “есть искусство возможного”, “**оптимально** возможного. А оптимальное находится между идеальным и реальным”. Государство “как гарант правового начала нашей жизни должно быть **оптимальным** применительно к соотношению между **идеальным** правовым принципом и ныне сложившейся очень непростой **реальностью**”⁵³.

При поиске конституциональных гарантий от злоупотреблений нельзя ограничиваться судебными и квазисудебными процедурами. Известный американский правовед Л. Фуллер предлагал также рассмотреть “модели, явленные французским Conseil d'État, скандинавским омбудсменом, британским Council on Tribunals (Наблюдательным советом по административным делам) и комитетами цензоров, некогда учрежденными в нескольких американских штатах”, функции которых состоят “в постоянной готовности обнаруживать злоупотребления и недостатки в правительстве”⁵⁴.

Высказанные суждения необходимо дополнить мыслью об острой общественной потребности в усилении духовно-нравственных начал политики. Конституционное право знает немало подходящих способов решения указанной задачи. Например,

⁴⁶ Хеффе О. Политика, право, справедливость. М., 1994. С. 300, 308.

⁴⁷ Там же. С. 296, 297.

⁴⁸ Лапаева В.В. Указ. соч. С. 26.

⁴⁹ См.: The Political Role of Law courts in modern democracies / Ed. by J. Waltman and K. Holland. N-Y., 1988. P. 5.

⁵⁰ См.: Beck U. What is Globalization? Cambridge, 2000. P. 3–25.

⁵¹ Pasquino P. Prolegomena to a Theory of judicial Power: the Concept of judicial Independence in Theory and History // The Law and Practice of international Courts and Tribunals. 2003. № 2. P. 11 (Цит. по: Марченко М.Н. Роль судов в развитии современного романо-германского права // Журнал рос. права. 2007. № 4. С. 118–120).

⁵² Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 364.

⁵³ Там же. С. 6, 7.

⁵⁴ Фуллер Л. Мораль права. М., 2007. С. 210, 211.

в США действует “порядок обусловленного расходования средств” (“*conditional spending*”), дающий право конгрессу влиять на политику штатов путем выделения грантов при условии выполнения федеральных требований. Так, условием выделения федеральных средств на строительство автострад было установление в штатах запрета на покупку и употребление спиртных напитков лицам моложе 21 года⁵⁵. Конституционно-правовые решения также достойны повторения, аналогии и в других странах.

По крайней мере должны осуждаться в официальных средствах массовой информации, в судебных решениях и актах прокурорского реагирования, в позиции высших органов государственной власти факты безнравственного расточительства со стороны чиновников, представителей бизнес-элиты. Не должно становиться нормой аморальное поведение. Публичная власть должна целенаправленно отказываться от разного рода привилегий, которые она себе присвоила.

⁵⁵ См.: Бернам У. Правовая система США. М., 2007. С. 86, 87.

Эти пожелания можно рассматривать как идеалы, но в их продвижении должны активно участвовать общественность, средства массовой информации, все политические партии. Особые надежды могут быть связаны с деятельностью религиозных объединений. Несмотря на то что они отделены от государства, никто не отменял внутренних учреждений людей, осуществляющих публичную власть. Любой субъект публичной политики, предприниматель, уважительно относящийся к религии, должен примерять к себе и основные духовные заповеди, вполне сопоставимые с законодательными нормами, а религиозные объединения вправе открыто заявлять о своем несогласии с политико-правовыми аномалиями.

В заключение процитируем Л. Фуллера: “Впереди нас ожидают беспрецедентные по масштабам и по важности проблемы институционального проектирования. В решении этих проблем юристам будет принадлежать далеко не последняя роль”⁵⁶.

⁵⁶ Фуллер Л. Указ. соч. С. 210.