

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В НОВЕЙШЕЙ ИСТОРИИ РОССИИ: ПОТЕНЦИАЛ И ВОЗМОЖНОСТИ

© 2009 г. Н. М. Добрынин¹

Последние годы в экспертной среде продолжают многочисленные дискуссии о механизме функционирования российской власти, реализации принципа разделения властей, роли и месте Парламента, Правительства и Президента Российской Федерации. И всякий раз возникают радикальные призывы к пересмотру Конституции страны.

Как нам представляется, подобные призывы неконструктивны. Для России сегодня гораздо более актуальной является задача использования огромного и далеко не востребованного потенциала ныне действующей Конституции, при помощи которого можно действительно совершенствовать и формы непосредственного участия народа в управлении государством, и российскую систему разделения властей (а ей всего лишь 15 лет), и механизм сдержек и противовесов между ветвями федеральной власти, и характер отношений между федеральным центром и субъектом Федерации, и, что архиважно, находить новые ресурсы по выводу российской государственности на новый, более высокий уровень развития.

Первое. Действующая Конституция, провозгласившая *Российскую Федерацию демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления* (ст. 1), предполагает, что правила осуществления государственной власти по отношению к обществу исключают диктат или подчинение граждан режиму личной власти не только того или иного руководителя, но и какого-то одного органа власти или какой-то одной партии.

Следовательно, Конституция РФ предоставляет широкие возможности по участию населения в управлении делами государства.

Начало такого участия заложено в становлении и развитии местного самоуправления, где есть все реальные условия самостоятельно и через свои выборные органы как непосредственно участвовать в решении местных проблем, экономических, социальных, бытовых, так и прямо влиять на принятие управленческих решений на территориях и поддерживать гражданские инициативы.

Наиболее важная задача федерального центра и субъектов Федерации в этом случае – создать предпосылки, условия надлежащего обеспечения финансирования системы местного самоуправления. Во всем остальном инициативы у народа не занимать!

Второе. Как справедливо отмечает судья Конституционного Суда РФ в отставке В.О. Лучин, “основные объективные факторы лишь определяют объективно-необходимые параметры процесса реализации Конституции и влияют на него не непосредственно, а через ряд субъективных факторов, среди которых ведущее место занимает политика”².

Продолжая далее эту мысль, следует, пожалуй, подчеркнуть, что потенциал одних и тех же положений Основного Закона страны задействуется по-разному в зависимости от целей государственного строительства на соответствующем этапе развития, конкретной политической ситуации и позиции высшего руководства государства.

Наиболее яркий пример тому – недавнее послание Президента Российской Федерации, в котором отмечена необходимость более широкого вовлечения граждан России в процесс политического волеобразования, предоставления дополнительных гарантий реализации их конституционных прав: права на участие в выборах, права на объединение, права на управление делами в государстве.

В сравнении с социальными и экономическими правами эти права и так считались в России правами с высокой степенью гарантии, в том числе посредством наличия широкого массива разветвленного текущего законодательства. Однако глава государства посчитал, что следует выйти на принципиально иной уровень политического обеспечения конституционных гарантий народовластия.

В связи с предложением Президента РФ предусмотреть новый порядок формирования Совета Федерации **вполне закономерно поставить вопрос и об эффективности использования потенциала соответствующих предписаний Конституции страны.**

¹ Заместитель губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, доктор юридических наук, профессор.

² Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 218.

Известно, что порядок формирования верхней палаты российского парламента меняется уже четвертый (?) раз за последние 15 лет и каждый раз потенциал ч. 2 ст. 95 Конституции РФ используется в полном объеме: Совет Федерации хоть и по новым правилам, но формируется.

Что выступает мерилом (критерием) эффективности формирования этого высшего органа государственной власти? По мнению проф. В.О. Лучина, в широком плане главным критерием эффективности Конституции выступает “степень приближения общества к намеченным целям”³. На наш взгляд, в рассматриваемом случае следует отталкиваться от положений ст. 3 Конституции России, закрепившей многонациональный народ в качестве единственного источника власти в России, а *свободные выборы* – высшей формой непосредственного выражения его власти.

Таким образом, по смыслу Конституции, наиболее эффективная форма реализации потенциала ч. 2 ст. 95 – прямые выборы в верхнюю палату российского парламента. При этом главная цель общества – предоставление возможности большинству народа участвовать в управлении делами в государстве и превращение этой возможности в действительность.

Третье. Статья 2 Конституции РФ провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью и предполагает действия, прежде всего со стороны государства, *по защите его прав и законных интересов.*

На наш взгляд, *в современных политических и особенно нынешних финансово-экономических реалиях Конституция предоставляет возможность расширения дополнительных гарантий государством указанных прав на основе нового характера и новой выполняемой социальной роли, их законодательного закрепления. Ориентиром здесь может служить Европейская социальная хартия от 3 мая 1996 г. (ч. 1), которая пока не ратифицирована Российской Федерацией.*

В настоящее время многие важные сферы жизнедеятельности личности, к сожалению, подвержены постоянному негативному воздействию. Это и нарушения конституционных прав и свобод в связи с изменением макросоциальных условий, а также мировым финансовым кризисом; и складывающиеся социально-экономические и демографические диспропорции; и этнические конфликты и миграционные процессы; и высокий уровень преступности и правонарушений; и угрожающе низкий уровень общей и правовой культуры населения.

Четвертое. Рассматривая опыт 15-летней реализации Конституции РФ, мы неизбежно “спо-

ткнемся” на феномене правового нигилизма, “*прививка*” которого была сделана для России в далеком историческом прошлом.

В обыденном и общественном сознании издавна (на генном уровне) прочно укоренилась установка безоговорочного подчинения власти: именно власти, а не закону. Такое отождествление закона с властным распоряжением постепенно привело к тому, что право стало восприниматься как нечто чуждое, несправедливое, сопряженное с обязательным насилием над личностью. Следствие этого – пренебрежение правом, неуважение к праву, незнание права, злоупотребление правом властью держащих.

Российский человек привык не верить в право и во многом не понимает его до сей поры. С одной стороны, это укоренившаяся убежденность в том, что и юридическая система, и правоведы способны сыграть только ограниченную роль в жизни общества, с другой – стереотип мышления, при котором само собой разумеющимся считается, что стратегически важные решения для страны могут принимать только лица, относящиеся к государственной управленческой элите. Влияют и другие обстоятельства: неразвитость правовой культуры, сохранение традиций жесткого администрирования в системе государственных учреждений, существующие социальные проблемы, которые можно устранить лишь силой власти, и многое другое.

Значение Конституции РФ состоит в том, что она предоставляет возможность разработки и реализации эффективных конституционных механизмов построения активной жизненной позиции личности, действительной реализации правовых норм, постепенного преодоления правового нигилизма вкупе с развитием общей и правовой культуры населения.

Пятое. Важный вывод в контексте заявленной темы состоит в следующем. Фактическое и длительное развитие западных демократических традиций права привело к тому, что конституционно-правовые институты современных демократических государств приобрели двойственный характер, стали иметь двойственную природу.

С одной стороны, это стало частью технологии государственного управления (инструментальный аспект), с другой – частью идеологии власти (политико-идеологический аспект).

Указанная нами двойственность породила несколько феноменов:

во-первых, демократия стала выступать как синоним правильной власти;

во-вторых, в выступлениях политических деятелей западных государств все чаще стала повторяться идея о совершенстве западной демократии;

³ Там же. С. 71.

в-третьих, с одновременным декларированием демократических правовых ценностей создаются технологии своеобразного *“окормления”* государств, которые ранее существовали вне *“западной традиции”* (американский подход);

в-четвертых, внедрение западных демократических правовых традиций все чаще *“растворяет”* суверенные свойства государств, попавших под их влияние;

в-пятых, вместе с утратой суверенитета и идентичности народа утрачивается и самосознание; традиционные ценности становятся незащищенными, потерявшими свои нравственные и культурные ориентиры;

в-шестых, предлагаемые современные стереотипы жизни государств *“демократического мира”*, которые зачастую вступают в противоречие с культурой и традициями страны, становятся предпосылкой создания призрачного единства государств с мифологическими ценностями демократии.

В этой связи напомним весьма точно сформулированное определение демократии, предложенное одним из патриархов американской политологии Р. Далем: *“Демократия – это конкуренция, открытая для всех”*. Добавим: *“и везде”* – на экономическом, политическом, информационном, общественном поле.

Монополия, в какой бы сфере общественной жизни она ни проявлялась, – безнравственна, антигуманна, жестока и неэффективна. Она подавляет права и свободы личности. Конституционализм западной цивилизации хотя и называет субъект права, по существу формирует обезличенного индивидуума, имеющего правоспособность и дееспособность, взятые сами по себе, в отрыве от правосознания высшего духовного смысла человека, а тем самым и права.

С нашей точки зрения, вхождение в *“клуб западных традиций”*, отказ от национального опыта самоуправления и опыта государственного управления сделают Россию более слабой. Это та цель, которая постоянно присутствует у наших оппонентов. Они не заинтересованы в нашей силе, они настроены иметь дело с безликой страной.

“Мы” и *“они”* совершенно не похожи. Весь уклад жизни, *“прейскурант”* ценностей, материальный уровень, степени экономической независимости и личной свободы, географическое положение и природные условия, менталитет, разность межличностных отношений – все, что входит в понятие традиций, не могло сделать нас похожими.

У России свои ценности и приоритеты, свое сочетание культурных и национальных образов. Любые попытки построить на этом пространстве самые современные, но полностью заимствованные модели западных демократических тради-

ций, утверждаем, обречены на провал. *“Запад”* как социально-культурный феномен (с точки зрения стереотипов западного мировосприятия, представления о мире) делит всех на *“своих”* и *“чужих”* на основе идеологии индивидуализма и прагматизма, лежащей в его фундаменте, транслируя к нам многие идеи бездуховности.

Новые демократические традиции, воспитание отношения к праву как безусловной социальной ценности, преодоление правового нигилизма могут быть построены на отечественных ценностях и должны быть, конечно же, пророссийскими. Они не могут быть точной копией зарубежных культур в ущерб национальным интересам. Но это и не должно быть противостоянием, а только избирательным подходом.

В мире не так много государств, которые хотели бы видеть Россию сильной. Данное обстоятельство нельзя не учитывать.

За известный период действия новой Конституции Российской Федерации западные попытки *“помочь”* России реализовывали функцию *“тройанского коня”* и принесли только ослабление ее позиций в экономической, социальной, политической и военной областях. В различных попытках Запада *“помочь”* России наивно не видеть политических интересов *“помогающей стороны”*. Либерализм нам был навязан как идеологический переворот, смута, плавильный тигль отечественной культуры.

В условиях сегодняшнего мирового финансового кризиса, когда подавляющее большинство стран стало осознавать ущербность однополярного понимания демократии, центрирования рыночной экономики применительно к одному-двум государствам, можно сделать, как минимум, **три важных вывода**.

Во-первых, Конституция РФ позволяет определить в системе геополитических координат долю и формы участия государства в экономике, которую можно называть в связи с окончанием рыночного фундаментализма уже пострыночной с элементами экономики транзитной (от рыночной демократии к государственному капитализму), кластерной, территориально распределенной, глобально интегрированной, но обязательно с участием государства.

Во-вторых, значение Конституции РФ состоит в том, что она не должна допускать растворения суверенитета России как государства, как нации в интересах чуждых демократий, справедливости и права, на равных участвуя в процессах глобализации.

В-третьих, Конституция РФ реализуется в условиях сложнейшей социально-экономической реальности, в соприкосновении многих культурных и субкультурных проявлений, проецируя на эту реальность законы, нормативные правовые

акты и правоприменение. Эффективность реализации конституционных положений в значительной мере зависит от профессионализма парламентариев, качества государственного управления в процессе правоприменения и профессионалов в системе судебной власти.

Шестое. Статья 10 Конституции РФ определяет принцип разделения властей и своеобразный запрет на верховенство как представительных органов власти, так и органов исполнительной и судебной власти, что требует четких законодательных механизмов их взаимодействия, установления конкретных мер публично-правовой ответственности.

Можно утверждать, что и в данном случае заложенный в Конституции РФ потенциал российского механизма разделения властей востребован не в полной мере.

В этой связи следует заявить о необходимости принятия федеральных законов по урегулированию деятельности таких органов, как Федеральное Собрание РФ, Совет безопасности РФ, нормативных правовых актов о парламентском контроле, об усилении роли Правительства РФ в экономике.

Седьмое. Российская Федерация по своей правовой природе состоит из государственно-территориальных образований, за которыми с момента всенародного принятия Конституции утвердилось название “*субъекты Российской Федерации*” (ст. 5); впервые закрепились система всех видов субъектного состава РФ (ст. 5).

Конституция РФ в качестве одной из важнейших основ конституционного строя закрепила принцип федерализма, хотя не дала (и не могла дать) исчерпывающих ответов на все вопросы, касающиеся проводимых в России преобразований, связанных с формами взаимодействия и способами разрешения возможных разногласий между субъектами государства и федеральным центром.

В то же время, считаем, Конституция РФ позволяет предложить и отработать четкие правовые механизмы взаимодействия органов всех вет-

вей власти Федерации и ее субъектов, а также в равной мере укрепить власть федеральную и власти региональные, оптимизировать структуры государственных образований, постепенно изменить избыточную сложность российского федерализма с учетом современных социально-экономических и политических реалий, одновременно не забывая укреплять территориальную целостность России.

Думается, не следует замалчивать и проблемы, связанные с понятием “*автономия*”. К их числу относятся: разрешение вопроса о целесообразности существования в современных условиях такой разновидности автономии, как автономная область; вопрос о вхождении или не вхождении того или иного автономного округа в область или край и правовая обеспеченность их взаимоотношений; сохранение исконной среды обитания малочисленных народов.

В данном случае в Конституции РФ по-прежнему заложен нереализованный потенциал, дающий возможность принять федеральный закон о сложноустроенных субъектах Федерации. Укрепление, слияние регионов оправдано лишь при более эффективном использовании имеющегося экономического потенциала во благо повышения уровня и улучшения качества жизни людей.

В заключение следует особо отметить, что Конституция РФ 1993 г. позволила Российскому государству развиваться по демократическому пути и положила начало современной модели федерализма и федеративных отношений. Опыт реализации убеждает в добротности Основного Закона и не дает оснований для пустых дискуссий о тех или иных существенных поправках, тем более о принятии новой Конституции.

В мире нет и вряд ли будут совершенные тексты конституций. Важно максимально эффективно использовать колоссальные потенциальные возможности Конституции Российской Федерации, в юридических рамках конституционного поля находить механизмы устранения постоянно возникающих проблем в различных сферах общественной жизни.