

Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы

Авакян Сурен Адibeкович,
заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права
Юридического факультета Московского государственного
университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
avakian@law.msu.ru

В статье ставятся вопросы состояния современных публично-политических отношений в России, путей их модернизации, включая текущие процессы, принятие необходимых тематических нормативных правовых актов, а также конституционное реформирование.

Ключевые слова: модернизация, публично-политические отношения, текущее регулирование, принятие нормативных актов, внесение изменений в конституцию.

MODERNIZATION OF PUBLIC AND POLITICAL RELATIONSHIPS AND CONSTITUTIONAL REFORMATION: ISSUES AND PROSPECTS

Avakyan Suren A.
Head of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)
Honored Scientist of the Russian Federation
Honored Lawyer of the Russian Federation
LL.D., Professor

The article addresses the issues of the status of modern public and political relationships in Russia, ways of modernization thereof including the current processes, adoption of the required relevant statutory regulations and constitutional reformation.

Keywords: modernization, public and political relationships, current regulation, adoption of statutory regulations, introduction of amendments to the constitution.

1. Современные публично-политические отношения и в целом политическая система России имеют следующие фундаментальные основы.

Во-первых, сами такие отношения и их конституционная основа строятся на том, что вся публичная власть в России принадлежит народу, может осуществляться и в ряде направлений действительно осуществляется самим народом, а специальные, в значительной мере постоянные и профессиональные пути реализации публичной власти также исходят от народа, т.е. органы власти или избираются населением (представительная система, Президент Российской Федерации, главы большинства субъектов РФ, главы многих муниципальных образований), или формируются избранными населением органами.

Во-вторых, публичная власть реализует свои задачи в той среде, которую традиционно называют гражданским обществом, хотя четкого его определения так и не создано. В принципе важнейшими факторами этой среды являются в целом дружественные отношения между социальными слоями и группами, составляющими такое общество, возможность создания общественных формирований, выражающих интересы как всех структур общества, так и отдельных его слоев. Статья 13 Конституции РФ в качестве основ государства и общества провозглашает политическое многообразие и многопартийность (ч. 3), предполагает функционирование разнообразных общественных объединений (ч. 4), требуя от них взаимодружеских отношений и исключая существование тех общественных

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и АНО ЭИСИ в рамках научного проекта № 19-011-31001.

объединений, которые свою деятельность готовы направить на насильственное изменение основ конституционного строя (ч. 5)¹.

В-третьих, на данном этапе государственного и общественного развития России признается целесообразным строить систему власти и всех отношений, т.е. политическую систему, на основе создания гражданами не только неполитизированных организаций, но и политических партий, которые выступают не столько как самоуправляемые объединения для решения своих внутренних задач, сколько как средства воздействия на государственную власть и ее органы — в целях отражения в действиях властей собранных и обобщенных партиями чаяний населения, а также — не будем об этом забывать — и конкретных устремлений соответствующих партий.

В-четвертых, в государственно-политической деятельности требует учета сложная структура федеративного устройства России. В ней на первом плане стоят задачи, связанные с наличием субъектов Российской Федерации, т.е. управлением страной, территориями. Однако наличие спектра наций и этнических групп, национальных и межнациональных отношений, необходимости использования как национальных языков, так и единого государственного языка и т.д. ставит задачи — наряду с учетом этого многообразия — также и формирования единой системообразующей политической линии как внутригосударственных, так и внутриобщественных связей.

В-пятых, в названных сложных условиях ответственной задачей становится выработка и реализация всеми субъектами государственно-политического бытия единой политики межличностного общения, основанной на свободе слова и мнений, но вместе с тем и создание оправдываемых временем и поддерживаемых гражданами и организациями путей, средств формирования органов публичной власти, особенно избирательных систем, которые «рождают» новые составы органов власти и при этом призваны быть средствами «выпуска» общественной энергии, выявления настроения людей, а также их самореализации в качестве кандидатов, общественных организаторов, ораторов, критиков и т.п.

В-шестых, все зримее кардинальным государственно-общественным фактором становится использование достижений научно-технического прогресса как основы управления страной, территориями, и особенно как базы человеческого бытия, поскольку сегодня личность остается индивидом лишь в малой степени, как физиологическое существо, а в большинстве отношений (учеба, труд, расчеты, владение имуществом, лечение, претензии на публичную деятельность и т.д.) теряет начала так называемой «личной», или «частной», жизни, сфера персональных данных при их электронном «сохранении» становится раскрытой и доступной, человек превращается в реальный или потенциальный объект

чужих интересов, корысти, впрочем, и сам может быть не чужд того же. И все же важнее то, что рождаются новые, так называемые виртуальные сферы не только индивидуального, но и массового общения людей, часто далекие от живого общения. Нас ожидает и создание объединений людей в «сетях», их воздействие на процессы в реальном мире (в том числе выборы органов власти).

2. При существовании всех перечисленных закономерностей общественно-политической действительности, и особенно все большего нашего поведения, предопределяемого техническим прогрессом, неизбежен вопрос: так ли уж важны государственные реформы, круг организаций, борющихся за власть? Если экономика дает продукцию и средства к жизни, есть рабочие места, крыша над головой, бытовые условия, может, тогда и не важно, какая система функционирует в стране, удачны ли политические партии, борющиеся за депутатские места, кто глава государства?

Думается, все-таки люди не ограничатся заботой о куске хлеба, не уйдут в компьютерные новости и сплетни, не откажутся от живого общения в угоду виртуальным перепискам. Почему так? Прежде всего потому, что как естественное, так и общественное предназначение индивида строится на создании *мира своего существования*. В этом мире частично может быть внутренняя составляющая. Но лишь частично. А в значительной степени человек предназначен быть общественным существом. И ему не безразлично, в каком мире и окружении он находится².

Еще за тысячи лет до наших дней были пути увода человека из публичного пространства в собственный мир — посредством использования такого его качества, как духовность. И что же? Да, рождалась религиозная среда как отдельная часть бытия индивидов. Но она не отделяла большинство людей от брэнного мира, они оставались его частью, создавали объединения, территории политического общения и управления, государства.

Как думается, дело здесь в том, что отдельный мир общения в состоянии охватить, может, и большое число людей, но все же только часть общества. А вот все общество, в том числе и тех, кто охвачен конкретной духовной идеей, волнует существование в общем пространстве и, что очень важно, управление им. Более того, очень распространено стремление сделать все пространство общения гармоничным на базе какой-то идеи. То есть очень часто увлеченные этой идеей, даже если их немного, пытаются на ее основе перестроить все общество, жизнь всех людей. Так было и есть с попытками создать политические системы и государства на религиозной основе, идеях социализма и коммунизма.

Что же в этом плане может дать сегодняшний уход в виртуальный мир? Думается, исход будет тот же, что и тысячи, и сотни лет назад, — *превратить свое целевое, «технократическое», понимание «идеала» жизни в состояние всего реального общества, в сильной степени используя те средства агитации и рекламы, которые*

¹ См. об этом: Курачая М.М. Гражданин, общество, государство, инновации: современные механизмы взаимодействия: монография / отв. ред. С.А. Авакьян. Краснодар: Изд-во «Просвещение-Юг», 2017. 167 с.; Мамонов В.В. Конституционное согласие в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4 (123). С. 42–46.

² См. об этом: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Проспект, 2017.

дает цифровой мир. Отсюда неизбежны идеи модернизации реальных публично-политических отношений. И естественно, возникает вопрос: в чем может состоять такая модернизация и какое место в ней отводится конституционному реформированию?

Ответ на этот масштабный вопрос предполагает разграничение нескольких моментов. Дело в том, что сама по себе модернизация реальных публично-политических отношений — это может быть процесс и постоянный, текущий, и масштабный, а то и глобальный, соответственно, выражается по-разному.

Во-первых, модернизация может состоять в уточнении стиля, методов деятельности тех, кто управляет страной. То есть здесь совсем не требуется реформа, это лишь текущие шаги. К примеру, на выборах 2018 г. Президент Российской Федерации решил отказаться от выдвижения его кандидатуры политическими партиями и предпочел сбор подписей избирателей в свою поддержку. Он добился большого успеха, тем более имея на тот момент очень высокий рейтинг популярности. Станет ли этот вариант модернизации постоянным — покажут очередные выборы.

Во-вторых, значимость модернизации может требовать ее оформления нормативными правовыми актами. К примеру, нельзя самостоятельными действиями создать избирательный блок на выборах, надо вначале законодательно допустить (установить) возможность создания избирательных блоков. Затем появятся и ожидаемые, и неожиданные блоки политических партий на очередных выборах, все это в совокупности и станет показателем модернизации. Или еще: можно критиковать высокое число подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата в Президенты Российской Федерации. Это может влиять на политический климат, но модернизация состоялась лишь тогда, когда законодательство изменили, и вместо двух миллионов подписей теперь достаточно собрать триста тысяч.

В-третьих, высший «уровень» модернизации состоит в конституционном реформировании³. Оно, в свою очередь, может иметь разноплановое выражение:

- а) правка текста конституции государства;
- б) принятие актов конституционного значения без затрагивания текста самого основного закона;
- в) использование варианта толкования конституции постановлением органа конституционного правосудия;
- г) принятие новой конституции государства.

3. Как же реализовать названные нами пути модернизации, развития, совершенствования публично-политических отношений? Важнейшей исходной предпосылкой является анализ их текущего состояния и постановка посильных задач.

Прежде всего перед политической системой и ее экономическим фундаментом не могут ставиться задачи, которые нереальны. Помимо фактического их недостижения важным станет фактор прямой или косвенной дискредитации системы. Так, поставленные в свое время лидером нашей страны задачи-лозунги

«Догнать и перегнать Америку!» и «Нынешнее поколение советских людей будет жить при коммунизме!» были заведомо невыполнимы. На то время — даже при небывалой официальной пропаганде — они вызвали косвенный скептицизм населения (прямо ведь об этом нельзя было говорить!), а по прошествии времени произошла «модернизация наоборот» в виде отказа от самой системы в 90-х годах XX столетия.

Далее, текущая модернизация действиями и частичным нормативно-правовым регулированием является показателем искусства управления со стороны руководителей страны, а значит, может отражать как успехи, так и неудачи реформ. Например, административно-управленческая реформа в России началась в 2004 г. с идеи блокового объединения министерств, но спустя небольшое время стало очевидно, что крупные министерства не стали стратегическими многоотраслевыми центрами, пришлось вернуться к созданию ряда отраслевых управленческих структур. Кроме того, посредством модели «министерство; федеральная служба; федеральное агентство» пытались разделить функции управления, но на практике зачастую это нельзя сделать (например, разделить задачи контроля и обслуживания, издания нормативных предписаний).

И, наконец, конституционное реформирование. Надо сказать прямо: поскольку стране трудно даются шаги по пути демократизации, политического плюрализма, свободы жизни, у нас нет ясности в выборе вариантов конституционного реформирования.

Если во многих странах наиболее важные государственные и политические задачи решаются путем внесения поправок в текст конституции, в России это сложно делать. Жизнь показывает, что зачастую возникает необходимость корректировки норм, касающихся общества, гражданского общества, демократии, влияния граждан на государственные и общественно-политические процессы. Но именно это трудно, поскольку поправки надо вносить в гл. 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя», а любая правка в гл. 1 требует пересмотра Конституции, т.е. принятия новой Конституции Российской Федерации.

Почему-то в общественное сознание, т.е. адресно населению, внедряется тезис: внесение поправок в Конституцию РФ может раскачивать публичное спокойствие. Обзор прошедших в стране в 2008 и 2014 гг. конституционных реформ показывает, что все они были направлены на укрепление позиций центральной власти, особенно Президента Российской Федерации и в некоторой степени палат парламента. Это невольно наводит на мысль: такие реформы укрепляют систему, строй. А реформы, направленные на усиление конституционных основ гражданского общества, демократии, общественного контроля, не так уж и нужны.

В этой ситуации остается нерешенным ряд важных *концептуальных* вопросов в плане соотношения политической модернизации и ее конституционно-правовых основ:

— В какой мере соотносится концепция трехчленной структуры разделения властей (законодательная, исполнительная, судебная), отраженной в ст. 10 Конституции РФ, с закрепленным уже при принятии основного

³ См.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: ИНФРА-М, 2018. 308 с.

закона участием Президента РФ в осуществлении государственной власти (ст. 11 Конституции) и отраженным при реформе 2014 г. отделенным (от суда) участием прокуратуры в реализации государственной власти?

— Как считается с тем, что многие конституционно важные вопросы государственно-политической модернизации регулируются в текущем законодательстве? К примеру, обобщенное право на политическое участие следует из ст. 13 Конституции РФ, однако Федеральный закон 2001 г. «О политических партиях» предоставляет лишь партиям право выдвигать кандидатов и реально участвовать в выборах органов государственной власти;

— На каком основании в законодательство введено наряду с понятием «органы государственной власти» также понятие «государственные органы»? Этим понятием охвачены не только Администрация Президента РФ, ЦИК РФ, Аппарат Правительства РФ, но и еще ряд «аппаратов» — Государственной Думы, Совета Федерации, уполномоченных по правам отдельных категорий граждан. На деле все названные аппараты надо считать всего лишь вспомогательными учреждениями при соответствующих «высоких» органах. Как известно, государственный орган не может не быть властным. И цель приобретения новой характеристики очевидна — показать всем, что аппараты тоже власть. Но не слишком ли у нас много власти?

— Также беспокоит то, что по мере очевидности несовершенства ряда конституционных норм и в целом конструкций широко внедряется в российскую почву американский тезис о «живой конституции» — как совокупности конституционного предписания и его

толкования в решении (решениях) Конституционного Суда Российской Федерации. Было время, когда соответствующие шаги Конституционного суда нас радовали. К примеру, неудачная конструкция сути и положения местного самоуправления в структуре публичной власти заставила Конституционный суд в свое время сформулировать позицию о том, что местное самоуправление является частью системы публичной власти. Радость была понятна и, по сути, и еще потому, что ключевой тезис о местном самоуправлении записан в ст. 12 Конституции РФ, находящейся в ее первой главе. Изменить эту главу нельзя, так пусть хотя бы позиция Конституционного суда исправляет положение. Но возникает вопрос: как часто и как долго в ситуациях, явно предполагающих или реформирование имеющихся в Конституции норм, или необходимость включения в Конституцию новых предписаний, мы будем уповать на толковательные разъяснения Конституционного Суда РФ? Выход из положения уже давно был предложен автором этих строк⁴ — произвести конституционное реформирование хотя бы на базе поправок к Конституции. А на сегодня — в большей мере с учетом поправок, состоящих в расширении конституционных основ гражданского общества, демократии, политического участия и общественного контроля⁵.

⁴ См.: Авакьян С.А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2.

⁵ См. об этом: Гриб В.В. Общественный контроль : учебник. М. : Юрист, 2017; Чеботарев Г.Н. Общественное представительство : монография. М. : Юрист, 2017.

Литература

1. Авакьян С.А. Проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 года / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 18–26.
2. Боброва Н.А. Особенности российского конституционализма / Н.А. Боброва // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4 (123). С. 26–31.
3. Бондарь Н.С. Конституция России в современную эпоху глобальных перемен: от политических иллюзий к юридическому реализму / Н.С. Бондарь. Вып. 9. Москва : Юрист, 2018. 83 с. (Серия: Библиотека судебного конституционализма).
4. Гриб В.В. Общественный контроль : учебник / В.В. Гриб. Москва : Юрист, 2017. 655 с.
5. Зорькин В.Д. Конституция Российской Федерации — правовая основа интеграции российского общества / В.Д. Зорькин // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 6 (66). С. 1–11.
6. Кокотов А.Н. Конституция России и «болезнь самоотречения» / А.Н. Кокотов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 11–15.
7. Костюков А.Н. Двадцать пять лет конституционной государственности России / А.Н. Костюков // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 6 (66). С. 18–26.
8. Курячая М.М. Гражданин, общество, государство, инновации: современные механизмы взаимодействия : монография / М.М. Курячая ; ответственный редактор С.А. Авакьян. Краснодар : Просвещение-Юг, 2017. 167 с.
9. Мамонов В.В. Конституционное согласие в России / В.В. Мамонов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 4 (123). С. 42–46.
10. Невинский В.В. Прямое действие российской Конституции на перекрестке мнений конституционалистов / В.В. Невинский // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 2 (121). С. 31–35.
11. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире : монография / Т.Я. Хабриева. Москва : ИНФРА-М, 2018. 308 с.
12. Чеботарев Г.Н. Общественное представительство : монография / Г.Н. Чеботарев. Москва : Юрист, 2017. 160 с.
13. Чиркин В.Е. Верна ли терминология о принятии поправок к Конституции Российской Федерации? / В.Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 3–7.
14. Чиркин В.Е. Как поправить неточности в формулировках части 2 статьи 5, части 2 статьи 11 Конституции РФ, если созыв Конституционного Собрания пока невозможен? / В.Е. Чиркин // Государство и право. 2018. № 2. С. 93–95.
15. Шмыгановский А.В. Конституционно-правовые основы политической конкуренции : автореферат диссертации кандидата юридических наук / А.В. Шмыгановский. Москва, 2016. 18 с.
16. Шустров Д.Г. Материальные пределы изменения Конституции Российской Федерации / Д.Г. Шустров // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 17–22.
17. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Б.С. Эбзеев. Москва : Проспект, 2017. 656 с.