



УДК 1
© 2015 г.

Н.С. Бондарь

**КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ**

Бондарь Николай Семенович – судья Конституционного суда РФ, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права и управления Южного федерального университета, г. Ростов-на-Дону, e-mail: bond@ksrf.ru

Аннотация. Статья посвящена актуальным проблемам конституционной модернизации политических институтов российской государственности. В статье отмечается, что модернизация государственности предполагает последовательное развитие механизмов осуществления политической власти в единстве государственных и муниципальных форм ее реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, воплощающих в себе высшую ценность всей системы государственности. В статье рассматриваются конституционный строй России как государственно-правовое выражение гражданского общества; специфика модернизация политических институтов власти как поиск баланса централизации и децентрализации; анализируются проблема движения от «государственно-управленческой» к самоуправленческой демократии и специфика развития институтов участия граждан в управлении делами государства. Делается вывод о том, что модернизация политических институтов российской государственности естественным образом сопряжена с развитием и совершенствованием форм реализации гражданами их конституционного права на участие в управлении делами государства.

Ключевые слова: конституционализм, модернизация, политические институты, право, государство, Россия.

Окончание. Начало в № 2 2015 г.

**Модернизация политических институтов власти как поиск
баланса централизации и децентрализации**

Эффективность процессов модернизации политических институтов непосредственно связана с действенностью публичной власти, оптимальностью ее конструкции, средств, способов, методов и форм осуществления, ее адекватностью актуальным социальным потребностям и достигнутому обществом уровню политико-правовой культуры. Уже поэтому для проведения успешной модернизации государственности публичная власть сама подлежит модернизационному воздействию.

В связи с этим далеко не случайно вопросы публичной власти, включая муниципальную власть, в практике Конституционного суда РФ занимают одно из центральных мест. Это связано с тем, что конституционное правосудие выступает порождением «суверенно-демократических основ конституционного строя России» [5, с. 99–100], и вместе с тем в процессе реализации своих полномочий оно (конституционное правосудие) развивает и конкретизирует конституционные основы суверенитета и демократии, определяет их соотношение и взаимодействие в структурных элементах национальной государственно-правовой системы и, исходя из этого, проводит конституционализацию текущего законодательства, судебной и иной правоприменительной практики, вводит субъективное правопользование в режим соответствия суверенно-демократическим ценностям; раскрывая в конкретно-казуальной или абстрактно-обобщенной форме смысл соответствующих положений Конституции РФ с учетом конституционной практики, социально-исторического контекста и стратегических общенациональных интересов, Конституционный суд РФ формирует конституционную доктрину демократического государства с позиций обоснования сильного эффективного государства, приверженного ценностям современного конституционализма.

При этом основой методологического подхода Суда РФ к разрешению соответствующих вопросов явился принцип баланса централизации и децентрализации, требующий установления для каждой сферы подлежащих государственному регулированию общественных отношений разумной меры публично-властного воздействия и саморегулирования.

Данный принцип, непосредственно не закрепленный в Конституции РФ, имеет объективные конституционные предпосылки, а на формально-юридическом уровне его источником являются более общие юридические постулаты, связанные с признанием в качестве основополагающих принципов разделения властей, федерализма, местного

самоуправления, с одной стороны, а также свободы и автономии индивида, частной инициативы, неприкосновенности собственности и т. д. — с другой.

В связи с этим Конституционный суд РФ, анализируя содержание конституционного принципа разделения властей, неоднократно указывал на то, что вытекающие из него требования распределения публично-властных полномочий по законотворчеству, исполнению законов и осуществлению правосудия, их организационного и персонального обособления и недопустимость концентрации власти у одного из соответствующих органов должны быть соотнесены с требованиями взаимного уравнивания ветвей единой государственной власти, невозможности ни для одной из них подчинить себе другие¹.

Раскрывая смысл конституционного регулирования принципа федерализма, Конституционный суд РФ пришел, в частности, к следующим выводам, значимым с точки зрения уяснения параметров баланса централизации и децентрализации. Несмотря на то что принцип федерализма предполагает принципиальную децентрализацию государственной власти по вертикали, исходя из которой за субъектами РФ признается вся полнота государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, он одновременно обязывает к недопущению умаления государственного единства и государственной целостности и потому не допускает признания за республиками (равно как и за иными субъектами РФ) качеств суверенных государств: соответствующие полномочия и предметы ведения субъектов РФ, в сфере которых они реализуются, проистекают не из волеизъявления республик, а из Конституции РФ как высшего акта суверенной власти всего многонационального народа России².

Принцип разумного сочетания централизации и децентрализации в федеративных отношениях не является некоей научно-теоретической абстракцией, а проявляется в конкретных институтах федерализма, включая распределение нормотворческих полномочий между уровнями государственной власти. Так, например, в постановлении от 30 ноября 1995 г. № 16-П Конституционный суд РФ указал, что отсутствие соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует субъекту Российской Федерации принять собственный нормативный акт, что следует из смысла ст. 72,

¹ См., например: Постановления КС РФ: от 18 января 1996 г. № 2-П // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409; от 29 мая 1998 г. № 16-П // СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2626.

² См., например: Постановление КС РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // СЗ РФ. № 25. Ст. 2728; определения КС РФ: от 18 января 2001 г. № 2-0 // СЗ РФ. № 6. Ст. 606; от 6 декабря 2001 г. № 250-0 // СПС «КонсультантПлюс».

ч. 2 ст. 76 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ и вытекает из самой природы совместной компетенции¹. Вместе с тем если субъект РФ не принял закона по вопросу, отнесенному к его компетенции федеральным законодателем в порядке осуществления полномочий, закрепленных п. «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере².

Особым образом принцип баланса централизации и децентрализации проявляется в институтах местного самоуправления: с одной стороны, конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления есть безусловное требование децентрализации публичной власти, связанное с приближением публичной власти к населению, созданием условий для наиболее полного и оперативного выявления и удовлетворения потребностей населения³; с другой – местное самоуправление, как отмечалось, будучи уровнем публичной власти, является формой территориальной самоорганизации населения, институтом гражданского общества, что находит подтверждение и в решениях Конституционного суда⁴.

От «государственно-управленческой» к самоуправленческой демократии: миф или реальность?

Демократия как конституционная форма российской государственности (ст. 1 Конституции РФ), способ осуществления политической власти народа реализуется наряду с системой органов государственной власти также через систему органов самоуправления (ст. 3 Конституции РФ). Более того, демократичность политического режима государства, как свидетельствует опыт развития не только нашей страны, во многом определяется широтой и глубиной внедрения в практику начал самоуправления. Поэтому конкретные институты самоуправления напрямую соотносятся с ценностями институтов демократии, являются формой реального функционирования и дальнейшего демократического развития.

Подобного рода политико-идеологические подходы могут быть представлены как своего рода концепция «государственно-управленческой демократии участия». Вряд ли ее можно считать, как об этом свидетельствуют сама жизнь, наша история, жизнеспособной. Но в то же время следует признать, что в том числе и на Западе сегодня ак-

¹ См.: Постановление КС РФ: от 30 ноября 1995 г. № 16-П // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4969; от 1 февраля 1996 г. № 3-П // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

² См.: Постановление КС РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.

³ См.: Постановления КС РФ: от 24 января 1997 г. № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708; от 15 января 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532; от 30 ноября 2000 г. № 15-П // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

⁴ См.: Постановление КС РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // ВКС. 2002. № 3.

тивно разрабатываются – как некий идеологический противовес далеко не во всем оправдавшим себя классическим политико-правовым подходам – идеи «совещательной демократии». В конечном счете ее смысл в том, что государство, политическая власть решают, а граждане совещаются, дискутируют. «В концепции совещательной демократии отнюдь не считаются равноценными все аргументы и принципы, выдвигаемые гражданами и публичными деятелями в защиту своих собственных интересов... Идея состоит прежде всего в том, что в демократическом государстве без полноценных дискуссий граждане не могут прийти даже к временному согласию относительно некоторых противоречивых процедур и конституционных прав» [3, с. 20–21].

Таким образом, концепция демократии как «власти народа» подменяется некими институциями «совещательной демократии». Как не вспомнить в этом случае известного немецкого философа Р. Дарендорфа, утверждавшего, что «вопреки буквальному значению слова действующая демократия не “правление народа”; такового на свете просто не бывает» [4, с. 71]. На самом деле демократия, как пишет в продолжение этой мысли уже один из молодых отечественных ученых на основе анализа как зарубежного опыта, так и новейшей истории России, это «определенная технология обретения и осуществления государственной власти меньшинством с помощью большинства, с опорой на большинство, но далеко не всегда в интересах и во благо большинства» [6, с. 26].

В связи с этим весьма интересным представляется анализ современных тенденций конституционного развития государств на основе концепции «корпоративной» демократии. В переходных обществах основными проявлениями иррациональных процессов в конституционной практике являются «искаженные представления о демократии и ценностной системе правового государства», «укоренение политического и бюрократического цинизма, которые порою преподносятся в демократической упаковке»; это позволяет сделать вывод о формировании на постсоветском пространстве некой «корпоративной демократической системы», которая является результатом слияния политической, экономической и административной сил, своим характером искажена, игнорирует принцип верховенства права, основана на теневой экономике и реалиях абсолютизации власти.

Не касаясь отдельных акцентов и оттенков соответствующих характеристик современных моделей государственных институтов демократии, нельзя не признать, что в современной практике конституционного развития государств не только молодых, но и развитых демократий принцип народного суверенитета в реальном его проявлении

приобретает применительно к большинству населения как «электорату» субсидиарно-совещательный характер, а применительно к государственной власти – чисто факультативное значение.

Иная модель демократии: граждане не просто совещаются и не только участвуют в решении политически, экономически важных для них вопросов, а сами решают их. Это самоуправленческая (муниципальная) демократия, хотя ее противопоставление «государственно-управленческой» не вполне обосновано. В идеальном варианте речь идет о возможности оптимального сочетания государственных и самоуправленческих (муниципальных) институтов демократии в единой системе осуществления народом своей власти.

Конституционные начала муниципальной демократии определяются не только формально-юридическими, но прежде всего материальными основами, самым характером отношений, складывающихся в системе местного самоуправления и являющихся самоуправленческими. Отношения в сфере муниципальной демократии возникают по поводу публично-территориальной самоорганизации населения и связаны с необходимостью самостоятельного решения населением определенного круга общих (для местного сообщества) дел публично-политическими и иными средствами. Речь идет о конституционном значении достаточно широкой сферы отношений, составляющих область местного самоуправления. При этом самоуправленческие отношения тесно соприкасаются с реализацией публичной политической власти, с одной стороны, и самореализацией индивидов (населения), осуществлением их прав и свобод в пределах территории проживания – с другой.

Формально-юридическая основа муниципальной демократии проявляется в характере и содержании заключенного в конституции правового регулирования местного самоуправления как относительно самостоятельного института муниципальной демократии.

Роль конституции для местного самоуправления и муниципальной демократии не ограничивается тем, что, являясь основным законом, она содержит нормы соответствующего отраслевого, в том числе муниципально-правового, содержания. Не менее важным является то обстоятельство, что конституция представляет собой своеобразное мерило, критерий оценки всей системы норм и институтов муниципального права на предмет их соответствия высшим ценностям, получающим конституционное признание. Конституционные нормы должны соблюдаться всеми органами государственной власти и местного самоуправления, а также их должностными лицами. Это, как следует из

правовой позиции Конституционного суда РФ¹, требует непосредственного применения конституции судами при обнаружении противоречия между конституционными нормами и другими законами.

В этом плане решения Конституционного суда РФ представляют собой своего рода конституционно-праксиологическую основу и результат проверки муниципального законодательства, с одной стороны, а также развития местного самоуправления во всех его основных характеристиках – с другой: нормативно-правовой (представленной муниципальным законодательством), институционной (система непосредственных и представительных форм самоорганизации населения и его самоуправления), публично-властной, социально-территориальной, финансово-экономической, иных составляющих местного самоуправления и, соответственно, институтов муниципальной демократии. В конституционно-судебном тематическом плане это решения, касающиеся самых различных проблем: местное самоуправление как особая форма публичной власти, соотношение местного самоуправления и государственной власти, муниципальные выборы, представительные и иные органы местного самоуправления, вопросы местного значения, территориальная основа местного самоуправления, финансовая основа местного самоуправления, муниципальная собственность, муниципальная служба и др.

Поэтому, говоря о конституционной природе муниципальной демократии в формально-юридическом смысле, следует учитывать, что речь идет не только о роли Конституции РФ как акта прямого действия, обладающего высшей юридической силой в сфере муниципальных отношений. Имеются и иные возможности «проникновения» конституционных начал в разветвленный массив самоуправленческих отношений и, соответственно, в муниципально-правовую нормативную базу. Речь идет о механизмах приведения норм и институтов муниципального права, а также практики их применения в соответствие с «буквой и духом» конституции, что представляет собой процесс своего рода конституционализации муниципальной демократии, смысл которой в конечном счете заключается в обеспечении гармоничного взаимодействия норм конституционного и муниципального права при безусловном приоритете первых над вторыми, а также выработке конституционно-правовой методологии оптимизации системы местного самоуправления в Российской Федерации. Важным инструментом решения этих задач являются КС РФ, а также конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

¹ Постановление КС РФ от 4 февраля 1992 г. № 2-П // ВКС РФ. 1993. № 1.

Развитие институтов участия граждан в управлении делами государства

Модернизация политических институтов российской государственности естественным образом сопряжена с развитием и совершенствованием форм реализации гражданами их конституционного права на участие в управлении делами государства.

Право на участие в управлении делами государства относится к числу основных политических прав, воплощающих сущность демократической идеи народовластия. По своей юридической природе оно может быть отнесено к непосредственно действующим субъективным публичным правам. Будучи проявлением политической свободы гражданина, право на участие в управлении делами государства характеризует не только субъективные правопритязания, связанные с возможностями индивидуального влияния на положение в стране, но и социальную значимость и публичную потребность в стабильной и эффективной системе организации публичной (государственной и муниципальной) власти. В этом плане оно включает в себе как субъективно-личностное (частное), так и публично-правовое начало, соотношением которых во многом определяются не только статусные характеристики гражданина в политической сфере, но и публично-правовая природа данной сферы отношений. Из этого вытекает и еще одна важная юридическая характеристика данного права: обладая качествами субъективного и одновременно публичного политического права, оно может реализовываться как на индивидуальной, так и на коллективной основах. Данные характеристики находят подтверждение и в практике КС РФ, который, в частности, применительно к избирательным правам неоднократно указывал на то, что в силу взаимосвязанных положений ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 3 и ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции РФ соответствующие права как права субъективные выступают в качестве элемента конституционного статуса избирателя; вместе с тем они являются элементом публично-правового института выборов, в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти.

Литература

1. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2008.

2. Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности:

References

1. Bondar' N. S. Mestnoe samoupravlenie i konstitutsionnoe pravosudie: konstitutsionalizatsiia munitsipal'noi demokratii v Rossii. M., 2008.

2. Bondar' N.S. Konstitutsionnaia modernizatsiia rossiiskoi gosudarstvennosti: v svete

в свете практики конституционного правосудия. М., 2014.

3. Гутман Э., Томпсон Д. Демократия и разногласия // Теория и практика демократии: Избранные тексты / пер. с англ.; под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г. Капустина. М., 2006.

4. Дарендорф Р. Дорога к свободе: демократизация и ее проблемы в Восточной Европе // Вопросы философии. 1990. № 9.

5. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Конституционный суд России как фактор становления суверенно-демократического государства // Уч. зап. юрид. ф-та. Вып. 15 / под ред. А.А. Ливеровского. СПб., 2009.

6. Керимов А.Д. Современное государство: вопросы теории. М., 2007.

praktiki konstitutsionnogo pravosudiia. M., 2014.

3. Gutman E., Tompson D. Demokratiia i raznoglasiia // Teoriia i praktika demokratii: Izbrannye teksty / per. s angl.; pod red. V.L. Inozemtseva, B.G. Kapustina. M., 2006.

4. Darendorf R. Doroga k svobode: demokratizatsiia i ee problemy v Vostochnoi Evrope // Voprosy filosofii. 1990. № 9.

5. Dzhagarian A.A., Dzhagarian N.V. Konstitutsionnyi sud Rossii kak faktor stanovleniia suverenno-demokraticeskogo gosudarstva // Uch. zap. iurid. f-ta. Vyp. 15 / pod red.

A.A. Liverovskogo. SPb., 2009.

6. Kerimov A.D. Sovremennoe gosudarstvo: voprosy teorii. M., 2007.