

Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

МЕТАМОРФОЗЫ ДЕМОКРАТИИ И ТУПИКИ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ: 20-ЛЕТИЮ ДИСКУССИИ О КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЕ ПОСВЯЩАЕТСЯ...

Согласно Конституции России, Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство. Эта формула проста, понятна и общеизвестна. Однако в условиях интенсивно изменяющегося мира содержание содержащихся в ней понятий также переживает кардинальные метаморфозы. Насколько это новое содержание соответствует целям и ценностям, которые отстаивает российское государство? Этот и другие вопросы рассматриваются в связи с дискуссиями о конституционной реформе, об организационной и идеологической функциях Конституции, о метаморфозах демократии в современном мире и о соотношении демократии и государственного суверенитета, о проблемах конституционного целеполагания.

Ключевые слова: государственная идеология, государственный суверенитет, демократия, Конституция, международное право, местное самоуправление, права человека, Российская Федерация, самоопределение народов

Дискуссия о конституционной реформе

Дискуссия о несовершенстве Конституции России, подразумевавшая в перспективе коррекцию норм Основного закона, стартовала едва ли не в день его принятия. То есть вопрос о конституционной реформе стоит с декабря 1993 г. — с момента всенародного голосования по проекту Конституции. Конечно, изменение только что принятой Конституции — далеко не оптимальный вариант развития конституционализма. Однако поднятие вопроса о конституционной реформе спустя 20 лет после принятия Основного закона, когда он успел уже показать как свои сильные, так и слабые стороны, — вполне оправдано. На сегодняшний день практически общепризнанно, что в действующей Конституции России содержится множество противоречивых правовых конструкторов, ее текст местами пробелен и несовершенен. Усилиями научного и экспертного сообществ в нем был выявлен целый ряд положений, необходимость совершенствования которых назрела. Остановимся на некоторых из них.

Прежде всего это касается вопроса о *государственном статусе республик в составе Российской Федерации*. В ч. 2 ст. 5 Конституции РФ республики, хотя и в скобках, названы государствами. В буквальном юридическом понимании это означает, что на территории России существуют 22 государства – 21 республика и собственно Российская Федерация. Для конституционной конструкции государства это явно коллизийная ситуация, которая подпитывает сепаратистские настроения в ряде российских регионов, что отрицательно сказывается на перспективах развития отечественного федерализма. Одновременно с этим такая модель противоречит *принципу равноправия субъектов Федерации*, также установленному Конституцией (ст. 5).

Следующий пункт околоконституционных дискуссий – *разграничение полномочий и предметов ведения между Федерацией и ее субъектами*. Многолетняя практика реализации положений Конституции о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами показала, что избранная авторами Основного закона схема разграничения полномочий крайне несовершенна. Попытки урегулировать ситуацию при помощи федеральных законов не исправили ситуацию к лучшему. Полномочия по-прежнему разграничены нечетко и не обеспечены достаточным финансированием. Очевидно, что конституционные положения о разграничении полномочий между разными уровнями публичной власти требуют обновления.

Немало вопросов вызывает и *статус органов местного самоуправления*. Согласно ст. 12 Конституции, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это означает, что вся власть на местах оторвана от системы государственной власти и фактически неподконтрольна вышестоящим органам. Такая схема местного самоуправления негативно сказывается на перспективах отечественного муниципального строительства. Зарубежный же опыт свидетельствует о том, что районный уровень территориальной организации власти далеко не всегда относится к системе местного самоуправления. Согласно принятой во многих странах доктринальной концепции, различаются «естественные» и «искусственные» административно-территориальные единицы. Первые – это разного рода поселения, села, города, где люди исторически и «естественно» группировались для совместной жизни. Эта форма и получила в современном праве название общинного (коммунального) самоуправления. «Искусственные» же административно-территориальные единицы – это те, которые созданы в результате районирования территории страны актами государственных органов. К ним относятся воеводства, губернии, области, районы и т.д. Система власти и управления в таких административно-территориальных единицах различна. В одних случаях создаются выборные органы самоуправления, в других – действуют назначенные сверху чиновники, в третьих – смешанные формы, основанные на сочетании первого и второго. Во многих странах существуют промежуточные административно-территориальные единицы – районы, округа, где представительные органы отсутствуют, а управляют ими назначенные чиновники или делегатуры вышестоящих советов¹.

¹ Подробнее об этом см.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: ЮРИСТЪ, 2002.

Еще одна из концептуальных конституционных проблем — это *статус норм международного права как части российской правовой системы*. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрено законом, то применяются правила международного договора. Такая конструкция допускает фактически бесконтрольную экспансию международно-правовых регуляторов на российском правовом поле. Кроме того, как оказалось, в подавляющем большинстве конституций стран мира положение об «общепризнанных» нормах и/или принципах международного права не является универсальным для мирового конституционного законодательства. Большинство конституций стран мира соответствующих апелляциям не содержит. Такого рода положения присутствуют в конституциях всего лишь нескольких государств², однако контекст использования этих положений и их смысловое содержание гораздо «мягче», чем в России (в подавляющем большинстве случаев положение об общепризнанных принципах и нормах международного права относится к сфере внешней политики)³.

В действующей Конституции выявлено также немало *пробелов*. Многие ключевые вопросы организации государства и общества остались слабо затронутыми конституционным регулированием. Среди таких вопросов: организация и деятельность Федерального Собрания (отсюда предложения принять федеральный конституционный закон «О Федеральном Собрании Российской Федерации»), законодательный процесс на федеральном уровне (урегулированный в настоящее время в основном регламентными нормами палат Федерального Собрания, что порождает целый ряд проблем), гражданство, конституционная ответственность, основы избирательного права, организация власти в субъектах Федерации и на местном уровне, межбюджетные отношения, правовая система и система законодательства, конституционная ответственность и др.

Однако какие бы недостатки ни были характерны для конституционного текста, все они, даже в комплексе, не являются исчерпывающим основанием для конституционной реформы. Ведь любое крупномасштабное изменение Конституции чревато сломом основ конституционного строя и общественно-политической нестабильностью. Это один из существенных факторов, сдерживающих процессы пересмотра ключевых положений Основного закона. К тому же в мире немало государств с конституциями, тексты которых крайне несовершенны, а некоторые — так и вовсе насчитывают не одно столетие в своей истории, как, например, Конституция США. Если сравнивать конституции России и США по качеству конституционного текста и полноте конституционно-правового регулирования, то сравнение будет явно не в пользу американского основного закона. То есть перечисленных оснований для конституционной реформы в России недостаточно. Почему же вопрос об этом ставится вновь и вновь?

² Подавляющее большинство этих стран — бывшие страны СССР и социалистического блока. В таких формулировках, как в России, положение об общепризнанных нормах и принципах представлено только в Конституции Австрии и Основном законе Германии.

³ Подробнее об этом см.: Багдасарян В.Э. Конституция РФ как конституция победившего государства.

Организационная и идеологическая функции Конституции

Ответ на этот вопрос прост: если по определенным параметрам Конституция перестает удовлетворять запросам общества, консервативное отношение к конституционным изменениям вряд ли способно длительное время сдерживать процесс конституционной реформы. Официальная позиция уже не первый год состоит в том, что Конституция России — добротный конституционный документ, не уступающий своим зарубежным аналогам. При этом подчеркивается, что ресурс Конституции еще не выработан, в связи с чем вопрос о ее замене ставить преждевременно. То есть в ситуации расхождения конституционных установлений с реальными процессами выбор делается в пользу правильности Конституции. С точки зрения защитников нынешней Конституции, именно реальные политические и социально-экономические процессы не соответствуют Конституции, а не наоборот. Такая позиция вызывает некоторое недоумение. Конституция в целом должна соответствовать реальным общественным отношениям, иначе ее функциональность как Основного закона, регулирующего жизнь общества и государства, будет неуклонно стремиться к нулю.

Соотношение Конституции и реальных общественных процессов обусловлено в значительной мере тем, насколько Основной закон выполняет возложенные на него функции. Традиционно выделяется несколько *функций конституции*, среди которых, в частности, *функция организаторская*. Конституция «не только оформляет достигнутое и ставит новые задачи перед обществом и государством, но и стимулирует политическую активность, нацеливает государственные органы и общественные объединения, всех граждан на деятельность в духе нового основного закона. Конституция должна не только отражать роль соответствующих факторов, но и содержать определенные механизмы их достижения»⁴.

То есть конституция должна в первую очередь ставить перед обществом и государством некие цели и задачи. Это основная функция любой конституции как инструмента управления обществом и государством. Целесообразность — едва ли не главное свойство любой созданной человеком системы. В таких системах, как, например, государство, необходимость подчиненности их состава и структуры поставленной цели настолько очевидна, что это следует признать фундаментальным системным свойством. Цель, ради которой создается государство, предопределяет всю его архитектонику. Государство есть средство достижения цели, а не наоборот. Если поставленная цель не может быть достигнута за счет имеющихся возможностей, государство демонтируется и на его месте создается новое⁵.

Близка к организаторской *идеологическая функция* конституции, заключающаяся в закреплении постулатов определенного политического учения. В действующей же Конституции идеологический

⁴ Конституционное право. Энциклопедический словарь / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Инфра-М, 2000. С. 313–314.

⁵ Тарасенко Ф.П. Прикладной системный анализ. М.: КНОРУС, 2010. С. 52.

аспект конституционализма формально-юридически исключается в принципе, поскольку согласно ч. 2 ст. 13 «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Однако Конституция просто не может не содержать в себе той или иной идеологии, это идеологический (мировоззренческий) документ. «Практически каждое ее слово, все закрепленные в Конституции институты выражают видение желаемой социально-политической системы страны. Каждая конституция закрепляет свою систему ценностей и нацелена на то, чтобы на основе ее воспитывались соответствующие воззрения каждого члена общества»⁶.

Очевидно, что цели, ценности и идеология любого современного государства должны быть отражены в первую очередь в конституции страны. Именно конституция должна четко задавать вектор развития страны, а это предполагает наличие в конституционном тексте четко и реалистично сформулированных ориентиров конституционного развития. Каким образом эти вопросы решены в России?

Конституция России в ст. 1 гласит: «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство». Далее в ст. 2 читаем: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Кажется, эти формулы настолько просты, понятны и общеизвестны, что нет особой нужды задумываться над тем, какой смысл может за ними скрываться. А между тем это не просто абстрактные категории, которые каждый волен толковать по своему усмотрению. В конституционном тексте эти понятия функционально являют собой цели российского государства, его ценности и идеологическое основание. Так что же они означают?

Метаморфозы демократии

Демократия (от древнегреческого «власть народа») – политический режим, в основе которого лежит метод коллективного принятия решений с равным воздействием участников на исход процесса или на его существенные стадии⁷. На практике данный институт сужается до трех существенных принципов:

- назначение лидеров государства происходит путем честных и состязательных выборов;
- народ является единственным легитимным источником власти;
- народ осуществляет самоуправление ради удовлетворения общих интересов⁸.

Однако эти формулировки также носят предельно общий характер, что не позволяет с точностью установить, демократическое перед нами государство

⁶ Конституционное право. Энциклопедический словарь / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Инфра-М, 2000. С. 314.

⁷ Подробнее об этом см.: *Hyland J. L. Democratic Theory: The Philosophical Foundations*. Manchester: Manchester Univ. Press, 1995; *Christiano T. Democracy* // *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. 2006 / URL: <http://plato.stanford.edu/entries/democracy/>

⁸ См., напр.: *Хантингтон С.* Третья волна: Демократизация в конце XX века. М.: РОССПЭН, 2003. С. 16–17; *Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонык В.И.* Конституционное право России: энциклопедический словарь. М.: Юридическая литература, 2002.

или нет. Так, например, со стороны американских политиков и экспертного сообщества регулярно слышатся обвинения в адрес России по поводу несовершенства избирательных технологий, позволяющих фальсифицировать результаты выборов, но в то же время сама американская избирательная система такова, что даже на выборах президента страны вполне легитимно может победить не тот кандидат, которого поддерживает большинство населения⁹. О демократии и ее составляющих написано бесчисленное число монографий, докладов, статей и диссертаций, однако в практике государственного строительства уровень демократии рассчитывается по-прежнему «на глаз». Обществу периодически выдаются некие рейтинги демократичности, ранжирующие страны по уровню развития ее демократических институтов, однако сами эти рейтинги чаще всего оказываются субъективными, методологически ущербными и политически ангажированными.

Многие теоретики и практики государственного строительства все чаще соглашаются в одном: в основании наблюдаемого сегодня системного кризиса традиционных государственных институций лежит несоответствие понимания такой основополагающей категории, как демократия, реалиям интенсивно меняющегося мира. Впрочем, нельзя сказать, что такая ситуация уникальна. Еще в начале 20-х гг. прошлого века выдающийся отечественный правовед М.А. Рейснер так охарактеризовал метаморфозы, произошедшие в те годы с ключевыми категориями государства и права: «Конституции во время войны за полной своей ненадобностью настолько основательно были сданы на хранение, что и теперь по ее окончании никак не могут прийти в силу. Закон уступил место приказам и распоряжениям... установленных законом же, так что закон отменил самого себя. Из пресловутого разделения властей вылупилась одна всемогущая исполнительная власть, которая поработила все прочие... И нельзя в достаточной мере оценить тот моральный и юридический переворот, который произошел благодаря такому полному разрушению старых фикций и верований. Все, что было освящено длительной привычкой и твердым обычаем, во что верили как в нерушимую норму и правило, все это полетело вверх ногами, все оказалось вздорной выдумкой и ненужным стеснением»¹⁰.

Перед нами, в сущности, знакомая ситуация. Новый мировой порядок, прокладывая себе дорогу, весьма вольно распоряжается накопленным человечеством политико-правовым багажом: одни категории отправляются на «свалку истории», другие — трансформируются до неузнаваемости и приспособляются для решения текущих задач. Сегодня, как, впрочем, и в начале XX в., наблюдается сходная по своим параметрам эрозия основных дефиниций публичного права. Одной из первых ее жертв стало понятие демократии.

⁹ Причина таких казусов — система распределения голосов выборщиков по принципу «победитель получает все», которая действует в 48 штатах. За все время избрания президента США с помощью коллегии выборщиков кандидаты, набравшие большинство голосов избирателей, трижды не были избраны на должность президента США. В последний раз это произошло в 2000 г., когда Джордж Буш победил Альберта Гора, за которого проголосовало примерно на 600 тыс. избирателей больше.

¹⁰ Рейснер М.А. Государство буржуазии и РСФСР. Москва-Петроград: Госиздат, 1923. С. 221, 222.

Когда-то под демократией подразумевалась власть народа, т.е. устройство государственной власти, описанное еще древнегреческими мыслителями Платоном и Аристотелем. И даже когда выяснилось, что т.н. прямая демократия возможна в основном на уровне естественным образом возникших муниципальных образований, демократия все равно представляла собой уникальную возможность для развития общества и государства¹¹. Наконец, с позиций прикладного системного анализа демократию можно понимать как механизм соблюдения интересов стэйкхолдеров — субъектов, вовлеченных в процессы управления государством как сложной социальной системой, а также обеспечения их участия в процессе управления. Однако сегодня категория демократии довольно существенно оторвалась от привычного идеологического базиса.

Во-первых, понятие демократии в настоящее время слишком неконкретно, но вместе с тем — оно абсолютизировано и идеализировано. «Демократия, — пишет А.Д. Керимов, — вопреки обыденному представлению, не есть власть народа или власть большинства... Демократия — это определенная технология обретения и осуществления государственной власти меньшинством с помощью большинства, с опорой на большинство, но далеко не в интересах и во благо большинства... Миром правит меньшинство; и это касается всех сфер общественной жизнедеятельности, в т.ч. и тех, где есть иллюзия властвования большинства». Просто «демократия» постепенно уступает место «электронной (виртуальной, сетевой) демократии (е-демократии)»¹².

Во-вторых, демократия как таковая не гарантирует ни справедливого, ни эффективного правления. Очевидно, что демократия — это на самом деле не пресловутая «власть народа», она «отнюдь не гарантирует того, что бразды правления непременно попадут в руки наиболее достойных представителей нации». Алексис де Токвиль в своем основополагающем труде «Демократия в Америке» писал: «Я сделал поразившее меня открытие: как много достойных людей среди тех, кем управляют, и как мало их среди тех, кто управляет. Для современной Америки редкое привлечение на государственные посты выдающихся людей — обычное явление. И нужно признать, что это стало происходить по мере развития демократии... Впрочем, демократии всегда не хватает способности выбрать достойных людей, ей не хватает желаний и склонности к этому... Природа демократии такова, что она заставляет народные массы не подпускать выдающихся людей к власти»¹³. Принятие же решений демократическим способом, т.е. на основании воли большинства или даже единогласного волеизъявления всех, не обеспечивает автоматически их правильность и справедливость¹⁴. Выдающийся русский военачальник А.В. Колчак писал в одном из своих писем: «Что такое

¹¹ Подробнее об этом см.: *Шумпетер Й.* Капитализм, Социализм и Демократия / под ред. В.С. Автономова. М.: Экономика, 1995.

¹² *Riley T.B.* Electronic Governance & Electronic Democracy. SI 1 Publishing, 2000.

¹³ *Алексис де Токвиль.* Демократия в Америке. Пер. с франц. М.: Прогресс, 1992. С. 161.

¹⁴ *Керимов А.Д.* Современное государство: вопросы теории. М.: Норма, 2007. С. 25–43.

демократия? — развращенная народная масса, желающая власти. Власть не может принадлежать массам в силу закона глупости числа: каждый практический политический деятель, если он не шарлатан, знает, что решение двух людей всегда хуже одного... наконец, уже 20—30 человек не могут вынести никаких разумных решений»¹⁵.

В-третьих, демократия создает совершенно ложное впечатление, будто ключевые государственные решения принимаются едва ли не каждым человеком вне зависимости от его компетенции, что порождает у масс иллюзию сопричастности к принятию решений. Демократия «создает и у широких масс населения, и у правящей элиты ложное представление, согласно которому в отправлении властных полномочий в государственно-организованном социуме могут участвовать буквально все и каждый»¹⁶.

В-четвертых, нельзя не согласиться с тем, что «в определенной части демократическая идеология обнаруживает свою крайнюю лицемерность». Как отметил еще в XIX в. известный отечественный мыслитель К. Победоносцев, «при демократическом образе правления правителями становятся ловкие подбиратели голосов, со своими сторонниками, механики, ловко орудующие закулисными пружинами, которые приводят в движение кукол на арене демократических выборов»¹⁷. Еще более негативно отозвался о демократии литератор Оскар Уайльд: «Демократия есть одурачивание народа при помощи народа ради блага народа» — впрочем, тут необходимо отметить, что одурачивание кого-либо крайне редко заканчивается для одураченного положительным результатом.

Наконец, игнорирование «демократией» государственных границ — это одна из насущных проблем современности. «То и дело приходится слышать, что демократия — худший способ управления государством, но все другие способы, когда-либо использованные человечеством, еще хуже»¹⁸, — полагал Уинстон Черчилль. Именно с его знаменитой фултонской речи началось «победное» шествие «демократии» по миру, шедшее рука об руку с т.н. «холодной войной». В наши дни можно уже воочию наблюдать, как под лозунгами демократии перестают существовать не только отдельные государства, но и ключевое понятие современности — государственный суверенитет.

Демократия vs. государственный суверенитет: демократия начинает и выигрывает

Известные западные политологи М. Хардт и А. Негри пишут об изменениях, происходящих в международно-правовой сфере, следующее: «С развитием процесса глобализации суверенитет национальных

¹⁵ Цит. по: «Милая, обожаемая моя, Анна Васильевна...». М.: Издательская группа «Прогресс», 1996 / URL: http://lib.guru.ua/MEMUARY/KNIPPER/knipper_kolchak.txt

¹⁶ Керимов А.Д. Указ. соч. С. 25—43.

¹⁷ Победоносцев К.П. Новая демократия. Московский сборник. Издание К.П. Победоносцева, пятое, дополненное. М.: Синодальная типография, 1901 / URL: <http://gosudarstvo.voskres.ru/pobed9.htm>

¹⁸ Из выступления в Палате общин, ноябрь 1947 г. Цит. по: Черчилль У. Мускулы мира. М.: Эксмо, 2002. С. 509.

государств, пока еще действенный, постепенно разрушается... Даже наиболее сильные национальные государства не могут далее признаваться в качестве верховной и суверенной власти ни вне, ни даже в рамках собственных границ... Вместе с глобальным рынком и глобальным кругооборотом производства возникает и глобальный порядок — новая логика и структура управления, короче говоря, новый вид суверенитета... Суверенитет принял новую форму, образованную рядом национальных и наднациональных органов, объединенных единой логикой управления»¹⁹. К классическому пониманию демократии эта новая логика управления имеет весьма отдаленное отношение.

В последние десятилетия указанной совокупностью «национальных и наднациональных органов, объединенных единой логикой управления» в отношении государственного суверенитета, проводится четкая линия на умаление значимости этого основополагающего принципа международного права, предусмотренного, кстати, ключевыми международными документами. Суверенное право независимых государств оспаривается с использованием таких категорий, как демократия, права человека и право наций на самоопределение. Большинство международных организаций, таких как ООН, НАТО, ОБСЕ, ПАСЕ, давно уже постулировали на доктринальном уровне, что контроль над внутренними делами государств, включая вопросы демократии и прав человека, должен находиться в сфере влияния международного сообщества. Это, по сути, открывает ворота любому вмешательству во внутренние дела суверенных государств. Так, к примеру, в итоговом документе совещания СБСЕ (предшественника ОБСЕ) в Женеве 1991 г. подчеркивается, что «вопросы, касающиеся национальных меньшинств... являются вопросами, вызывающими международную озабоченность, и, следовательно, не являющимися исключительно внутренним делом соответствующего государства»²⁰.

Известный американский политолог Р. Даль так охарактеризовал происходящие на наших глазах изменения: «Границы, в которых демократические правительства принимают и проводят в жизнь коллективные решения, постоянно смещаются... Эти изменения оказываются огромными и чрезвычайно значимыми. Если мы определяем демократическое государство как государство, дающее своим гражданам возможность пользоваться относительно высокой степенью коллективного контроля над правительственными решениями... то современные демократические государства сформированы тремя фундаментальными изменениями...»²¹. По мысли автора, «первым изменением было перемещение местообитания демократического государства от города-государства к нации-государству, или к стране». С этим выводом сложно не согласиться — демократия на местном

¹⁹ Хардт М., Негри А. Империя / пер. с англ., под ред. Г.В. Каменской, М.С. Фетисова. М.: Праксис, 2004. С. 11–12.

²⁰ Доклад совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств. Женева, 1991 г. Ст. 3, 4. Цит. по: Карпетян Л.М. Грани суверенитета и самоопределение народов // Государство и право. 1993. № 1. С. 13–22.

²¹ Даль Р. Смещающиеся границы демократических правлений // Русский журнал. 2000. Октябрь / URL: http://old.russ.ru/politics/meta/20001018_dahl.html

уровне вполне естественна, ее возникновение и развитие здесь имеет глубочайшие корни в истории человечества, в отличие от демократии в больших городах и даже целых государствах. Среди других изменений – «гигантское расширение правительствами масштабов реализуемых программ и политик» и «вовлечение демократических правительств в недемократические международные системы». Показательно, что в структуре перечисленных выше влиятельных международных организаций, ратующих за ограничение суверенитета стран-участников в целях влияния на проводимую национальными государствами политику, демократических институтов сравнительно мало.

Получается, что чем более демократическая система увеличивается в размерах, тем менее в ней остается собственно демократического. При отходе от третьего принципа демократии (самоуправления на местном уровне) ее первый принцип (проведение честных выборов) рано или поздно вступает со вторым (народ является единственным легитимным источником власти) в явное противоречие – еще более непримиримое, нежели противоречие между понятиями свободы, равенства и братства. А на фоне глобализации демократических институций это провоцирует кризис международного права, равный по значению тому, который в XX в. наблюдался в периоды, предшествующие обеим мировым войнам. Тогда международное право оказалось не в состоянии выполнить свою главную функцию, а именно – урегулировать международные конфликты как по причине отсутствия консенсуса между основными силами по ключевым вопросам архитектуры мирового развития, так и вследствие «эрозии» самой международно-правовой материи.

Демократия, государственный суверенитет, территориальная целостность, право на самоопределение, права и свободы человека и гражданина – все эти ключевые для публичного права термины сегодня настолько многозначны, что под одним и тем же термином может скрываться различное толкование и, в итоге, диаметрально противоположный смысл. Известный футуролог Э. Тоффлер в своей книге «Метаморфозы власти», характеризуя современные процессы, пишет: «Существуют серьезные причины полагать, что силы, в настоящее время сотрясающие власть на каждом уровне человеческого общества, станут в ближайшие годы еще более интенсивными и всеобъемлющими»²².

Для России эти метаморфозы имеют целый ряд последствий, в т.ч. и на конституционном уровне. Так, последовательная реализация в современных условиях ч. 1 ст. 1 Конституции РФ (Россия как демократическое государство), особенно на фоне ч. 4 ст. 15 (общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации как составная часть ее правовой системы), неизбежно входит в противоречие с ч. 1 ст. 3 Конституции (носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ) и с ч. 1 ст. 4 (суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию). Таким образом,

²² Тоффлер Э. Метаморфозы власти. Пер. с англ. М.: ООО «Издательство АСТ», 2002. С. 24.

конституционные противоречия оказываются куда более глубокими, чем это представляется на первый взгляд.

Так называемая западная (либеральная) демократия стала официальной идеологией России в начале 90-х гг. прошлого века. Впоследствии в целях преодоления указанного выше противоречия она была трансформирована в идеологию «суверенной демократии»²³, сохранив, однако, свои родовые черты. Сегодня такой подход уже не отвечает требованиям времени. Не исключено, что для обозначения демократии как способа управления сложной социальной системой (государством), при котором учитываются интересы широкого круга субъектов, вовлеченных в процессы управления, уже в самом скором будущем придется искать другие термины, в большей мере отражающие природу данного явления, но при этом лишенные той идеологической «шелухи», которой «обросла» эта категория за последние десятилетия. Тогда «демократия» из инструмента глобального влияния превратится в нормально работающий механизм повышения эффективности государственного управления.

Тупики конституционного целеполагания

Использование подвергшихся смысловой «эрозии» категорий в качестве инструментов глобального влияния на суверенные государства с целью подмены истинных целей и интересов этих государств ложными, привнесенными извне, имеет серьезные негативные результаты.

Как уже упоминалось выше, действующая Конституция России не имеет сколько-нибудь развитой системы целеполагания. Соответствующий раздел в Конституции отсутствует. Думается, это не случайно – разработчики Конституции либо не имели четко оформленных целей, либо по тем или иным причинам обошли вопрос о целеполагании стороной. Но несколько целевых установок все-таки проникли в Преамбулу Конституции:

- утверждение прав и свобод человека (человек, его права и свободы вообще признаны высшей ценностью в ст. 2 Конституции);
- утверждение гражданского мира и согласия;
- сохранение исторически сложившегося государственного единства;
- признание общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов;
- возрождение суверенной государственности России;
- утверждение незыблемости демократической основы России;
- благополучие и процветание России.

²³ Ее сущность раскрывается цитатой из Послания Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г.: «Россия – это страна, которая выбрала для себя демократию волей собственного народа. Она сама встала на этот путь и, соблюдая все общепринятые демократические нормы, сама будет решать, каким образом – с учетом своей исторической, геополитической и иной специфики – можно обеспечить реализацию принципов свободы и демократии. Как суверенная страна Россия способна и будет самостоятельно определять для себя и сроки, и условия движения по этому пути» / URL: <http://www.rg.ru/2005/04/25/poslanie-text.html>

Однако перечисленные цели российской государственной системы сформулированы таким образом, что впору усомниться — нужно ли достигать эти цели и достижимы ли они в принципе? Так, например, вряд ли кто-то сегодня сомневается в том, что одной из ключевых ценностей конституционализма должна стать личность, ее права и интересы. Однако разве данная конструкция выражается через механизм «*общепринятых прав и свобод человека*? Где и кем перечень этих общепринятых прав и свобод предусмотрен? Международные акты подписывают далеко не все государства, да и содержат они совершенно различные перечни прав и свобод²⁴. Главным правом человека является право на жизнь, однако во многих странах, в т.ч. таких, демократичность которых никем не оспаривается (например, в США), широко применяется смертная казнь.

Нельзя сказать, что с принятием Конституции России 1993 г. (особенно если вспомнить обстоятельства ее принятия, сопровождавшиеся расстрелом Белого дома) утвердились *гражданский мир и согласие*. Буквально в следующем году начались крупномасштабные боевые действия на Северном Кавказе, продолжающиеся с разной степенью интенсивности до сих пор. По сути острые кризисные явления перешли в хронические. Все это позволяет сделать вывод, что цель государственной системы в данном случае сформулирована крайне неудачно.

Сохранение *исторически сложившегося государственного единства* на первый взгляд представляется крайне важным, особенно учитывая политический бэкграунд эпохи принятия действующей Конституции, сопровождавшийся «парадом суверенитетов». Однако какое государственное единство имеется в виду авторами Конституции? Единство, характерное для эпохи существования СССР? Или единство в границах Российской империи? Целый ряд зарубежных авторов пишет о России в естественных границах Московского государства. Какое конкретно единство и в каких границах имели в виду авторы Конституции? Очевидно, что данная цель конституционализма сформулирована как минимум неполно.

Признание *общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов* — это не цель, а скорее антицель государственной системы. Ее последовательная реализация означает расчленение государства. Да и само по себе право народов на самоопределение не является

²⁴ Так, например, Всеобщая декларация прав человека подписана далеко не всеми государствами. Кроме того, судами целого ряда государств она ставится ниже национального права. В Индии Декларация не принимается во внимание в случае ее противоречия явным образом сформулированным положениям индийской Конституции. Французские суды следуют принципу, чаще всего связываемому с делом *Elections de Nelay*: «Простой факт публикации текста Всеобщей декларации прав человека в *Official Journal* от 9 февраля 1949 г. еще не позволяет причислять [Декларацию] к тем дипломатическим документам, которые, будучи ратифицированы и опубликованы как это предусмотрено законом, имеют, в соответствии со статьей 55 Конституции от 4 октября 1958 г., преобладающую силу перед нормами внутреннего права». Подробнее об этом см.: *Ханнум Х.* Статус Всеобщей декларации прав человека во внутреннем и международном праве // Российский бюллетень по правам человека № 11 / URL: <http://www.hrightr.ru/text/bl11/Chapter8.htm>

столь уж общепризнанным, особенно учитывая отсутствие единства международно-правовых подходов к данному вопросу. Наряду с принципом государственного суверенитета, международное право знает и институт самоопределения наций, и институт признания государств (правительств), которому придают порой слишком большое значение, утверждая, что источник суверенитета государства заключается как раз в его признании международным сообществом²⁵. Это признание, как правило, выливается в одобрение курса т.н. «борющихся наций», представленных некими организациями, присвоившими себе властные полномочия (признание «восставшей и воюющей стороны»). Данная конструкция оправдывала себя на этапе борьбы с колониализмом, но на сегодняшний день признание прав «борющихся наций», а следовательно, и права наций на самоопределение — становится «гипотетическим и ложным»²⁶. После признания рядом стран в 2008 г. Косово в качестве суверенного государства хрупкая международно-правовая конструкция государственного суверенитета была окончательно разрушена. СССР признавал самоопределение народов и право союзных республик на выход из состава Союза, что и стало одним из факторов его стремительного распада. Аналогичный подход характерен и для другой ныне не существующей федерации — Югославской (СФРЮ). На роль цели государственной системы принцип самоопределения народов категорически не подходит.

Возрождение суверенной государственности России — чисто политический лозунг, возникший на фоне необходимости решения текущих задач российской власти в начале 90-х гг. прошлого века (а именно — выхода из-под юрисдикции союзных властей). Сегодня этот лозунг неактуален. Тем более что суверенность — это свойство любой государственной системы, в ее отсутствие вообще неправомерно вести речь о таких институтах, как Конституция, государственность и пр.

О проблемах *утверждения незыблемости демократической основы* мы уже писали выше, а *благополучие и процветание России* — это прекрасные лозунги, однако, неконкретные и практически не обеспеченные механизмами реализации. Именно лозунги, своего рода идеалы: к ним можно стремиться, но никогда не достигнуть. Наличие такого рода целей-идеалов вполне допустимо, но только наряду с целями реальными, объективными и реализуемыми.

Таким образом, целесообразность в системе российского конституционализма является «слабым звеном»: из текста Конституции совершенно неясно, зачем страна существует и куда она движется (должна двигаться) в своем развитии. Перечисленные в преамбуле ценности конституционного развития крайне спорны, неконкретны и в своей основной части не являются целями государства и общества

²⁵ Т.н. конститутивная теория международного признания Л. Оппенгейма, Г. Лаутенпах и др.

²⁶ *Sibert M. Traité de droit international public. T.I.P., 1951, PP. 304–305.* Аналогичная правовая позиция содержится в решении Верховного Суда Канады 1998 г. по проблеме Квебека, подтвердившего наличие права сепарации только у т.н. «угнетенных народов», но при этом отрицающего данное право как таковое.

(к примеру, последовательная реализация принципа самоопределения народов вообще может привести к ликвидации государства).

Те же методологические изъяны преследуют и все точечные изменения Конституции последних лет — их целесообразность также недостаточно очевидна. А между тем неясность в целях государственной системы рано или поздно приводит к проблемам в ее функционировании, поскольку бюрократический аппарат управления такой системой занят прежде всего реакцией на текущие изменения среды и не в состоянии мыслить и действовать стратегически. Отсюда и многие проблемы отечественной государственности, ставшие уже хроническими.

Управление — это целенаправленное воздействие на систему. Управление государством тем более включает в себя в качестве обязательного компонента цель управления, куда входит не только конечное желаемое состояние системы, но и вся траектория движения к ней с учетом первичности публично задаваемых ценностей и целей развития перед целями административно-управленческими. Цели и задачи аппарата управления государством, закрепленные в Основном законе, должны быть:

- *реалистичны*, т.е. достижимы при наличии финансовых, материальных и временных ресурсах;
- *конкретны*, чтобы любое продвижение к цели вносило вклад в решение именно данной проблемы, а не какой-то другой;
- *измеримы*, что позволит отслеживать процесс движения к цели путем измерений²⁷.

«Провисание» хотя бы одного из выделенных факторов делает конституционное целеполагание дефектным, что отражается на перспективах всего конституционного строя.

О моральном износе конституционных категорий

Ситуацию вокруг ключевых категорий действующей Конституции России можно описать при помощи используемого в экономике термина «устаревание». *Устаревание (моральный износ)* оборудования возможно в результате технического прогресса или изменения вкусов. Оборудование может устареть, т.к. потребители не хотят больше покупать производимые на нем товары, или же в результате научно-технического прогресса появляется новая, более производительная и экономичная техника. Имеющаяся техника устаревает, стоимость старых машин и оборудования падает пропорционально относительному снижению их эффективности²⁸.

Разумеется, к такого рода институтам, как конституция, далеко не во всем и не всегда применимы технологический либо экономический подходы. Однако действующая Конституция России вполне подходит под этот термин. С одной стороны, налицо постепенное «изменение вкусов», т.е. вызванное различными причинами недоверие значитель-

²⁷ Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 134–137.

²⁸ Большая советская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1969–1978 / URL: <http://slovari.yandex.ru/~книги/БСЭ/Моральный%20износ/>

ной части населения к ключевым конституционным постулатам²⁹; с другой — одновременно с падением авторитета конституционных норм падает их эффективность в качестве регулятора общественных отношений. Повышается степень декларативности конституционных норм, а следовательно, — и их необязательности. Показательно, что моральный износ конституционных категорий происходит в условиях, когда сами эти категории, как и закрепившие их нормы Конституции, еще не были в полной мере реализованы в нормах законодательства и в практике государственного строительства (если продолжить ряд аналогий — не выработав свой ресурс). Собственно, так и выглядит то плачевное состояние конституционных документов, о котором писал в начале XX в. Рейснер.

Согласно выкладкам экономической науки, технический прогресс перекрывает потери от морального износа. Такая компенсация — обязательное условие эффективного ведения хозяйства. Когда имеющееся оборудование становится невыгодно эксплуатировать, владелец должен подвергнуть устаревшее оборудование модификациям или заменить на новое. Не менее важно и внедрение в право, особенно в конституционное, наиболее совершенных, эффективно работающих правовых конструктов. То есть начинать процесс управления развитием государства следует с четкой формулировки целей и ценностей этого государства как системного образования, причем не в тезисной форме и не только в Преамбуле Конституции, для этого мало приспособленной. Преодоление кризисных явлений конституционализма следует начинать с указания в конституционном тексте на конкретные цели и ценности, которые лягут в основу государственной идеологии.

Первый шаг в этом направлении — это формулировка тезиса о том, что *единственной универсальной целью существования системы является само ее существование*³⁰. То есть для России как сложной социальной системы целью является сохранение и дальнейшее развитие государства. Традиционно выделяются следующие общие признаки и отличительные черты государства, характеризующие его как специфическую организацию общества: территория, население, публичная власть и суверенитет³¹. Отсюда следует, что базовые ценности отечественной государственной системы, ее универсальные цели это — сохранение и развитие (приумножение, улучшение качества):

- *территории* — путем защиты территориальной целостности страны, ее суверенитета, защиты экономической и национальной безопасности;

²⁹ О противоречивости оценки перспектив демократического развития россиянами см.: Потенциал демократии в современной России. Мат-лы Круглого стола 26 ноября 2009 г. / URL: <http://www.liberal.ru/articles/4509>; Бюллетень ФОМ. Сер.: «Социологические сообщения». № 284 (опрос от 27–28 сентября 1997 г.); Лапкин В.В., Демократические институты и общественное мнение в постсоветской России / URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/870/685/1219/023Lapkin.pdf>. Опрос о степени суверенности России показал, что большинство респондентов (24%) полагают, что суверенитет России колеблется в диапазоне от 0 до 10%, вторая по численности группа респондентов (16%) считает, что диапазон составляет от 20 до 30% (всего в опросе на 12 января 2014 г. приняло участие 238 чел.) / URL: <http://vbagdasarjan.ru/>

³⁰ Тарасенко Ф.П. Указ. соч. С. 94–95.

³¹ Энциклопедический словарь экономики и права / URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/10016

- *населения* — путем достижения необходимого качества жизни граждан на всей территории страны, преодоления тенденций депопуляции;
- *государственного управления* — путем выработки более совершенных механизмов управления развитием.

Четкая формулировка этих ценностей в тексте Конституции с последующим законодательным развертыванием более конкретных целей и задач государства вернут отечественному конституционализму качество целесообразности. Что же касается базовых конституционных терминов (демократия, суверенитет, права и свободы человека, правовое государство и др.), то необходимо их более четкое определение, исключающее множественные толкования.

Древнеримский философ Сенека был прав, когда говорил: «Кто не знает, в какую гавань он плывет, для того нет попутного ветра». Конституция должна четко указывать ориентиры развития государства и общества, это ее наиглавнейшая задача. Соответственно, изменение текста Конституции должно идти именно в этом направлении — направлении концептуального пересмотра основополагающих конституционных положений, приведения их в соответствие как с реалиями государственного строительства, так и с желаемой траекторией развития государства. Конституционная же реформа, подразумевающая точечное изменение тех или иных второстепенных положений Основного закона, навряд ли целесообразна.

Прежде чем начинать конституционную реформу, нужно определиться с тем, какие смыслы вложены сегодня в основные конституционные дефиниции, — ведь в условиях интенсивно изменяющегося мира и смысл содержащихся в Конституции понятий также переживает кардинальные метаморфозы. Насколько эти новые смыслы соответствуют тем целям и ценностям, которые отстаивает Российское государство?