


МОНИТОРИНГ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИИ

аналитический **БЮЛЛЕТЕНЬ**

ЧЕМ ИЗМЕРИТЬ ДЕМОКРАТИЮ?

№1 (1)

2011



ИНСТИТУТ ПРАВА
И ПУБЛИЧНОЙ
ПОЛИТИКИ

INSTITUTE
FOR LAW AND
PUBLIC POLICY

www.ilpp.ru

ИНСТИТУТ ПРАВА И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Российская автономная некоммерческая неправительственная организация, являющаяся одним из ведущих правовых центров, с 1993 года осуществляющим научно-исследовательскую, издательскую и образовательную деятельность в области изучения и оценки конституционных и политических процессов в России и в мире.

Институт успешно реализовал более 100 национальных и международных проектов и был удостоен Премии новаторским и эффективным организациям, учрежденной Фондом Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров.

Институт является членом Международной ассоциации конституционного права (IACL).

Институт издает журналы «Сравнительное конституционное обозрение» (www.ilpp.ru) и «Международное правосудие» (www.ijj.ilpp.ru).

*Проект осуществляется при поддержке
Института «Открытое общество»*

О ПРОЕКТЕ

В преддверии 20-летия Конституции Российской Федерации 1993 года проблема эффективности и, даже больше, реальности российской Конституции становится все более актуальной. Формируются две крайние позиции – апологетическая, которая не видит вообще проблемы, поскольку формально Конституцию никто не отменял и прямо конституционные нормы не нарушаются, и нигилистическая, которая полагает, что Конституция в России превратилась в декорацию.

Стартовавший в 2011 году проект Института права и публичной политики «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России» направлен на то, чтобы силами российских экспертов, как молодых, так и признанных, при содействии международной группы консультантов попытаться осуществить независимый и максимально объективный конституционный мониторинг, предметом которого станет реализация в законодательстве и правоприменительной практике фундаментальных конституционных принципов, таких как: принцип демократии, принцип правового государства, принцип федерализма, принцип рыночной экономики, принцип социального государства, принцип светского государства, гарантию местного самоуправления и принципы справедливости как соразмерности и равноправия. При этом разработка методики такого мониторинга, которая сможет использоваться в дальнейшем для отслеживания достижений и выявления проблем, сама по себе также является задачей группы проекта.

По мере проведения исследования эксперты будут делиться своими идеями с экспертным сообществом и широкой аудиторией в ходе серии встреч за круглым столом с участием известных отечественных и зарубежных специалистов в области конституционного права, политологии, экономики, а также через СМИ. Подобный обмен мнениями и получение конструктивной критики на протяжении всего проекта поможет достичь наиболее объективного результата. Итоги мониторинга и практические экспертные рекомендации будут донесены представителям власти и гражданского общества в Аналитическом докладе «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России», который выйдет к декабрю 2013 года.

УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

**приглашаем Вас к профессиональному и конструктивному обсуждению
вопросов укрепления конституционного порядка
в современной России**

ЭКСПЕРТЫ ПРОЕКТА

Пастухов Владимир Борисович	научный руководитель экспертной группы проекта, преподаватель Колледжа Св. Антония Оксфордского университета, адвокат
Медушевский Андрей Николаевич	ведущий эксперт проекта, профессор кафедры прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ведущий научный сотрудник Института истории РАН
Васильева Светлана Викторовна	доцент кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
Виноградов Вадим Александрович	заведующий кафедрой государственного, международного и европейского права Российской правовой академии при Министерстве юстиции Российской Федерации
Джагарян Армен Арменович	советник судьи Конституционного Суда Российской Федерации
Коротеев Кирилл Николаевич	ассистент Европейского гуманитарного университета (г. Вильнюс)
Маркова Елена Николаевна	младший научный сотрудник кафедры юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, заместитель главного редактора журнала «Конституционное и муниципальное право»
Соболева Анита Карловна	доцент, заместитель заведующего кафедрой публичной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
Сырунина Татьяна Михайловна	ведущий консультант управления конституционных основ публичного права Конституционного Суда Российской Федерации
Троицкая Александра Алексеевна	ассистент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова

КОНСУЛЬТАНТЫ ПРОЕКТА

Абросимова Елена Борисовна	референт Правового департамента Правительства Российской Федерации
Александр Бланкенгель	профессор публичного права Университета им. Гумбольдта (г. Берлин)
Гаджиев Гадис Абдуллаевич	судья Конституционного Суда Российской Федерации
Морщакова Тамара Георгиевна	судья Конституционного Суда Российской Федерации (в отставке)
Даниэль Смилов	директор программ Центра либеральных стратегий (г. София)
Рената Уитц	профессор, заведующая кафедрой сравнительного конституционного права Центрально-Европейского университета (г. Будапешт, Венгрия)
Стивен Холмс	профессор права Нью-Йоркского университета, научный директор Центра права и безопасности Нью-Йоркского университета, действительный член Академии наук и искусств США
Евгений Танчев	председатель Конституционного суда Республики Болгарии, член Европейской комиссии за демократию через право, профессор

ГРУППА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА

Сидорович Ольга Борисовна	директор проекта
Заикин Сергей Сергеевич	координатор проекта
Валуева Ольга Михайловна	выпускающий редактор бюллетеня
Кадосова Евгения Дмитриевна	помощник выпускающего редактора бюллетеня
Румянцев Андрей Георгиевич	редактор медиаресурсов

ДЕМОКРАТИЯ

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Раздел первый

Глава 1. «Основы конституционного строя»

Статья 1

1. Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Статья 3

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.
2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Статья 13

3. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность.

ДИСКУССИЯ ПЕРВАЯ

«Параметры измерения современной российской демократии: народовластие, многопартийность, конкуренция»

Народный суверенитет: обесцененный принцип или конституционно-правовая ценность?

- Практика реализации непосредственной и представительной демократии и общественное участие за пределами этих форм.
- Конституционные политические права: нереализуемый идеал или потенциальная основа устойчивого развития политической системы?
- Трансформация статуса российского парламента: устарела ли идея народного представительства?

Российская многопартийность: стагнация политического рынка или формирование профессионального сообщества в политике?

- Способно ли законодательство повлиять на демократизацию современных политических партий?
- Партийная дисциплина: инструмент консолидации партий или причина монополизма политических элит в общественно-политической системе?
- Как усилить связь партии с избирателями?

Формальные и неформальные стороны политической конкуренции в России.

- Правопорядок в политике: позитивная законодательная данность или прикрытие господства стихийности политической конкуренции?
- Как укрепить права и гарантии оппозиционной деятельности?
- Роль СМИ в поддержании политической конкуренции в России.

Первая дискуссия в рамках проекта состоялась **7 октября 2011 года** в Институте права и публичной политики и была посвящена выработке самой методологии мониторинга и подготовки на его основе первого аналитического доклада, которым завершится проект, а также обсуждению основных проблем, связанных с реализацией в нашей стране принципа демократии в аспекте народного суверенитета, многопартийности и политической конкуренции. Открывая обсуждение, **О. Б. Сидорович, директор Института права и публичной политики**, подчеркнула, что сегодня текст российской Конституции читается и воспринимается иначе, нежели 18 лет назад. Взглянув на Конституцию через призму действительности, можно прийти к выводу о том, что есть потребность провести аудит состояния конституционного порядка, основы которого она заложила, сконцентрировавшись на реализации именно конституционных принципов, провозглашенных главой 1 российской Конституции. Такой подход, хотя и опирается на предыдущие наработки в этой области исследований, в значительной степени является новым и позволяет увидеть глубинные причины широкого спектра на первый взгляд разноплановых проблем.

С. В. Васильева, эксперт проекта, доцент кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», переходя непосредственно к теме дискуссии, напомнила слова П. И. Новгородцева: «Демократия на распутье». По ее мнению, именно такой этап переживает сегодня российское государство. При этом она отметила, что демократия в ее широком понимании включает в себя все выделенные в качестве основ конституционного строя принципы. В узком же смысле принцип демократического государства включает в себя принцип народовластия, народного суверенитета, многопартийности, однако эти три столпа не охватывают всех проблем, возникающих в связи с построением демократического государства в России. Соответственно, выбор методологии исследования этого принципа диктуется определенным подходом к пониманию демократии.

Обозначая предлагаемый ею подход к оценке реализации принципа демократии в России, С. В. Васильева акцентировала внимание на следующих моментах. Провозглашенный в Конституции 1993 года принцип народного суверенитета, признаваемый далеко не всеми конституциями, по ее мнению, на сегодняшний день не находит должного отражения на практике, что заставляет задуматься о несостоятельности этой категории. Что касается принципа многопартийности, С. В. Васильева поставила под сомнение возможность использования для оценки демократии в России степень его развития в законодательстве, поскольку на практике многопартийность имеет искусственный характер. Следовательно, необходимо обращение к более реальному индикатору демократии, такому как политическая конкуренция (пусть и не закрепленному в Конституции и законодательстве). При этом она подчеркнула, что политический плюрализм, провозглашенный статьей 13 Конституции, не тождественен политической конкуренции, которая представляет собой более «технический» институт, предполагающий существование правил поведения и механизмов разрешения конфликтов. В отсутствие же правового регулирования в этой области нельзя сказать точно, что стоит понимать под такими категориями, как доминирующее положение партии и злоупотребление им, политическая концентрация, политическая медиация и т. д.

С. В. Васильева также обратила внимание собравшихся на то, что при выделении двух уровней народного суверенитета, выраженных в системах «граждане и власть» и «система власти», принцип народовластия и гражданское общество, безусловно, существуют в рамках первой системы, а принцип многопартийности не может быть отнесен ни к одной из них, поскольку партии являются связующим звеном между гражданским обществом и политической властью. Политическая же конкуренция, по ее мнению, более конкретна и может быть выделена из сложившейся системы власти как один из столпов демократии в России.

А. Н. Медушевский, эксперт проекта, профессор кафедры прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ведущий научный сотрудник Института истории РАН, поддерживая идею С. В. Васильевой о необходимости выработки единого подхода к понятию демократии пояснил, что для дальнейшего исследования необходим новый подход, который избегал бы крайностей двух традиционных направлений правового понимания. Одно из этих направлений основано на ценностях и их анализе с позиции абсолютных, абстрактных норм, другое же характеризуется как юридический позитивизм. Задача состоит в том, чтобы объединить эти два направления и добиться объективного понимания происходящих процессов. По мнению А. Н. Медушевского, это можно сделать в рамках когнитивной теории правового понимания, изучая определенные концепции на уровне понимания их смысла. При этом он предложил заранее разделить категории ценностей, принципов и правил поведения. Если понимание конституционных ценностей однозначно, то под принципами стоит иметь в виду фундаментальные нормы, лежащие в основе конституционного строя. Однако можно выделить несколько видов фундаментальности: иерархическую, логико-дедуктивную, теологическую, иные. В зависимости от выбранной концепции в ходе исследования будет применяться и различная методология. Правила же поведения есть то, чем общество руководствуется на практике, – это мотивация того или иного образа действий. Необходимо не только моральная оценка ценностей, принципов и правил поведения, но и оценка аналитическая, то есть оценка на уровне когнитивных оснований, которые лежат в основе законодательных или судебных решений.

Далее А. Н. Медушевский поставил вопрос о сущности народного суверенитета. Во-первых, по его мнению, народный суверенитет является ценностью, легитимирующей основой всякого демократического и политического устройства. Во-вторых, эта категория является фундаментальным принципом, фундаментальной конституционной нормой, но при этом народный суверенитет – это и правило поведения. Однако, отметил А. Н. Медушевский, население страны не руководствуется положениями статьи 3 Конституции ни как ценностью, ни как принципом. Как ценность и принцип народный суверенитет никем не оспаривается, но он не действует. Более того, народный суверенитет как правило поведения критикуется и с доктринальной точки зрения.

В связи с этим А. Н. Медушевский выделил три основных проблемы:

- 1) противоречие представительной и непосредственной демократии: современные реалии еще раз доказывают, что народный суверенитет, представительная власть и режим личной власти отнюдь не исключают друг друга;
- 2) неопределенность, связанная с осуществлением представительства: характером такого представительства, нормами и правилами представительства, представительством отдельных социальных групп;
- 3) различие юридического и политологического подходов к проблемам подобного характера.

Со строго юридической точки зрения конкретные проблемы, связанные с представительством, отсутствуют: принцип народного суверенитета закреплен в Конституции и он должен соблюдаться. В рамках же политологического подхода можно прийти к выводу, что этот принцип нигде не реализован. Кроме того, теория элит и принцип олигархии действуют во всех государствах, поэтому принцип народного суверенитета не может быть реализован в чистом виде нигде. Современная наука пытается синтезировать юридический и политологический подходы, исходя из того, что народный суверенитет не абсолютен – он предполагает представительство, а представительство реализуется, как правило, в рамках элит, поэтому содержание демократии сводится к конкуренции элитных групп.

Затем А. Н. Медушевский поднял вопрос о соотношении конституционализма и парламентаризма, заметив, что иногда их отождествляют, хотя это, по его

мнению, неверно. Конституционализм опирается на договорную теорию, изначально предполагает некий договор общества и государства о соблюдении прав человека и разделении властей. Парламентаризм же создан в рамках концепции, которая исходит из того, что господствовать должна не исполнительная власть, а власть законодательная. Отождествление конституционализма и парламентаризма может привести к принципиально другой интерпретации принципа народного суверенитета. Соотнося эти понятия, А. Н. Медушевский предложил использовать категорию «мнимого конституционализма», который появляется в переходный период в случае противоречия конституционализма и парламентаризма. В этом случае конституционализм ограничивается всецельной исполнительной властью. При этом «мнимый конституционализм» никак не предопределяет наличия того или иного политического режима. Задача исследования в таком случае состоит в том, чтобы выяснить, до какой степени соотношение элементов демократии и авторитаризма приемлемо исторически.

Ключевой вопрос для современной России он определил так: удастся ли сохранить необходимый баланс демократии и авторитаризма, избежав стагнации политической системы? По его мнению, возможны акции гражданского неповиновения, открытого бунта, но политическая элита должна осознать ситуацию и не допустить конституционной стагнации, то есть возвращения номинального конституционализма советского типа. В завершение своего выступления А. Н. Медушевский указал на необходимость превращения демократии, которая является принципом, в правило поведения. По его мнению, этого можно добиться с помощью просвещения, повышения правовой культуры общества и отдельных граждан.

Л. О. Иванов, заместитель заведующего лабораторией конституционной экономики и судебной реформы Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара, обобщив идеи предыдущих докладчиков, задался вопросом о том, что сегодня происходит с российской Конституцией. Ее текст за 18 лет растворился в законодательстве. Для проведения исследования нужно определить базовый подход – социально-психологический или юридический, – поскольку нормы Конституции далеко не всегда отражают реальность. Возвращаясь к вопросам темы дискуссии, он отметил, что многопартийность может существовать лишь при реальной возможности одной партии конкурировать с другой, потому что без конкуренции, реального политического плюрализма многопартийность не имеет никакого содержания. Однако для оценки эффективности соответствующих норм Конституции нужно определить доступные для исследования ресурсы, инструментарий.

Поскольку на первом этапе исследования было предложено опираться на анализ практики трех высших судов, Л. О. Иванов обратил внимание экспертов на то, что в решениях Конституционного Суда отражена не столько реальность принципов, сколько понимание их судьями. Кроме того, Конституционный Суд, по мнению Л. О. Иванова, иногда прячется за факты определенных исторических моментов при рассмотрении дел в области публичного права. В этой связи он предположил, что через анализ практики высших судебных инстанций можно определить некоторые «болевы точки», но далеко не все. Это полностью подтвердило мысль С. В. Васильевой относительно того, что нельзя отрицать таких явлений российской действительности, как передача партий в «концессию» предпринимателям, «рейдерский захват» партий. Все это, безусловно, влияет на состояние политической конкуренции в государстве, однако отследить и оценить такие случаи через обращение к законодательству или судебным решениям не представляется возможным.

К. Беше-Головко, доктор публичного права (Франция), еще раз указала на то, что юридическая наука не является наукой естественной и полученный результат будет зависеть от выбранного подхода, но для исследования важен именно

юридический подход, который дает возможность сравнения конституционных идей и их отражения в реальности. Возвращаясь к вопросу о регулировании политической жизни, К. Беше-Головко высказала мнение о том, что необходимый регулятор в этой области уже есть. Существует общество, которое само по себе является естественным регулятором. Народ принял Конституцию, однако неоспорим тот факт, что сегодня народ не всевластен, а общество в известной мере зависимо от политической системы государства. Пытаясь осмыслить причину неэффективности, К. Беше-Головко согласилась с идеей С. В. Васильевой о необходимости переосмысления понятия народного суверенитета, которое, возможно, устарело. Когда в праве появилась такая категория, не существовало общества как такового, не существовало гражданского общества. По мнению К. Беше-Головко, нужно «освежить» эту категорию таким образом, чтобы она соответствовала современности, поскольку пока что он является лишь красивой юридической формой.

Далее К. Беше-Головко отметила, что гражданское общество в России весьма развито. По статистике сегодня в России существует от 300 до 600 тысяч структур гражданского общества, среди которых огромный пласт составляют общественные организации. Эти данные, по ее мнению, говорят о наличии потенциала для развития эффективности реализации принципа народовластия, однако сейчас этот потенциал существует лишь на политическом уровне и отсутствует на уровне юридическом. Она предложила закрепить в праве еще одно понятие дополнительно к понятию народного суверенитета – понятие общественного суверенитета. Как юридически, так и фактически существует право объединений, право организаций, право политических партий, но нет права общества как такового. По мнению К. Беше-Головко, признание общества как такового субъектом права, соотносимым в целом или в виде отдельных элементов по статусу с юридическими лицами, могло бы стать еще одной гарантией независимости общества от власти, в частности от исполнительной власти. По ходу дискуссии вернувшись к вопросу о наличии в праве таких субъектов, как народ и индивид, она добавила, что публичное право формируется для обеспечения независимости личности от власти. Если исключить народ из числа субъектов публичного права, то индивид фактически останется один. В этом случае должны быть четко определены и проработаны механизмы защиты от вмешательства государства в его жизнь.

Говоря о том, каким образом общество могло бы использовать свой суверенитет для регулирования политических отношений, политической конкуренции, К. Беше-Головко обратила внимание, что эффективность регулирования каких-либо отношений со стороны общества зависит от уровня правосознания членов этого общества. Главное для членов общества и для общества в целом – понять, что они имеют права, и уяснить смысл этих прав. Когда люди поймут, как они могут свои права использовать, общественное правосознание достигнет требуемого уровня, и люди станут более активно участвовать в гражданской жизни и жизни страны. В этом случае, по мнению К. Беше-Головко, возможно регулирование жизни в государстве «снизу», а закон же должен лишь отражать действительность.

В. М. Гефтер, заместитель директора Института прав человека, однако, выразил убежденность в том, что исключительно юридического подхода при проведении мониторинга реализации конституционных принципов отнюдь не достаточно. Причиной переосмысления каких-либо базовых принципов может явиться лишь их полная неэффективность. По его утверждению, работа с такими категориями, как народный суверенитет, общественный суверенитет, политические партии гораздо менее связана с действительностью, нежели работа с такой категорией, как суверенитет человека и личности. Соответственно, в отсутствии понятия личностного суверенитета невозможно говорить о договоре между личностью и государством. Политическая конкуренция, по его словам, является бо-

лее политологической, технологической проблемой и не исполняет какой-либо фундаментальной функции.

И. А. Алебастрова, доцент кафедры конституционного права зарубежных стран Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина, частично комментируя позицию В. М. Гефтера, обратилась к параметрам измерения конституционализма в России. По ее мнению, существует лишь один такой параметр – степень реализации свободы личности, как степень реализации возможностей для раскрытия потенциала человека. С такой позиции российский конституционализм носит лишь номинальный характер. Не отрицая мысли К. Беше-Головки о потенциале развития народовластия в России, И. А. Алебастрова указала на то, что люди не видят опоры для реализации этого потенциала. Противоречие заключается в том, что на основе общественного мнения нельзя определить связи между возможностями улучшения уровня жизни и теми демократическими механизмами, которые могли бы поспособствовать этому улучшению.

Далее И. А. Алебастрова отметила, что сегодняшние конституционалисты и политологи оперируют понятиями, возникшими еще на заре конституционализма. Народный суверенитет и принцип народного представительства, по ее мнению, являются лишь идеалами и юридическими фикциями. Тем не менее, они способны ограничить властные структуры в отношениях с личностью. Но у народного суверенитета есть и обратная сторона, которая допускает значительную централизацию политической системы. К примеру, применение пропорциональной избирательной системы при выборах депутатов Государственной Думы юридически не только в полной мере обеспечивает представительство всего народа, но и порождает суперцентрализацию в системе государственной власти. Развитие каких-то фундаментальных конституционных принципов все же сводится к честности и воле политической элиты, которая должна взрастить оппозицию, не боясь, что эта оппозиция когда-либо займет ее место. Если в этой системе общественных отношений общество не может использовать свои специальные рычаги и механизмы, то в рамках социальной и экономической демократии все напрямую зависит от активно развивающихся институтов гражданского общества. Именно социальная и экономическая сфера жизни общества составляют резерв развития российской демократии. На этой почве могут укорениться важнейшие идеи о свободе, поэтому практическую рекомендацию можно выразить как необходимость развития в законодательстве экономической свободы.

А. К. Соболева, профессор кафедры публичной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», размышляя в этом ключе о саморегулировании общества, поставила вопрос о соотношении интересов личности и интересов государства. Как правило, они понимаются как интересы противостоящих друг другу субъектов. Она отметила, что если говорить о народном представительстве, народовластии, то народу как особому субъекту конституционных правоотношений власть нужна, но возникает вопрос о потребности в ней отдельных индивидов, ведь готовность принятия того или иного решения означает и готовность принятия на себя связанной с нею ответственности. Для народа как численно не определяемого субъекта принятие на себя подобных рисков невозможно – остается лишь право принятия решений, для конкретного же лица этот вопрос стоит более остро, поэтому важным критерием измерения демократии является возможность личности высказаться при принятии обществом, народом какого-то решения.

А. Г. Румянцев, научный сотрудник юридического факультета Университета Регенсбурга (Германия), доктор права (*Dr. jur.*), в этой связи заметил, что в социологии существуют две позиции относительно существования коллективных субъектов. Сторонники одного из этих направлений признают лишь существование отдельных людей. В рамках другого подхода допускается существование

коллективных субъектов: народ, группа, общество и т.д. В чисто когнитивной версии этого направления коллективные субъекты принимаются в качестве фикции, направленной на упрощение процесса познания; в онтологической версии за ними признается факт реального существования. Например, в зависимости от используемого подхода, групповое поведение может расцениваться как поведение отдельных людей в группе либо как поведение группы как некоего самостоятельного субъекта.

Т. Г. Морщакова, судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке, один из разработчиков идеи предлагаемого мониторинга, в целом согласилась с мнением В. М. Гефтера относительно неработоспособности многих понятий, связанных с коллективными субъектами, однако пояснила, что система понятий необходима для любого анализа и отказываться от категорий народа и народного суверенитета нельзя. Если говорить о народном суверенитете, то нужно подразумевать, что сущность его сводится к фикции, но эта сущность весьма важна для анализа.

Затем Т. Г. Морщакова напомнила известную фразу У. Черчилля о демократии, а также слова председателя Конституционного суда Республики Армения Г. Арутюняна о том, что демократия по сути своей является «декоративным конституционализмом». Признавая это, нужно искать механизмы взаимодействия личности и государства, государственных органов между собой. Из исторического опыта выделяются определенные принципы (например, принцип разделения властей), применяемые многими государствами. Именно на основе этих исторических принципов выделяются параметры для измерения уровня демократии в государстве. Она подчеркнула, что участники дискуссии постоянно сталкиваются с разными видами дихотомий. Можно разделить понятия, которые характеризуют конституционные ценности, и характеризующие механизмы. Для одних ученых важны понятия, для других – механизмы. Дихотомия нарушает всю структуру исследования.

Кроме того, Т. Г. Морщакова остановилась на вопросе соотношения демократии и верховенства права. Выбирая верховенство права как основной элемент, требующий своего развития, и выводя демократические процедуры на второй план, нужно, по ее словам, анализировать опыт иностранных государств. Прогнозируемым результатом такого анализа станет вывод о том, что достижение верховенства права невозможно без развитой демократической системы в государстве. Один принцип всегда выступает как гарантия другого принципа. Если говорить о народном суверенитете, то этот принцип условен, но отказ от него станет отказом от механизма, который мог бы привести к какому-то значимому результату. Следовательно, по убеждению Т. Г. Морщаковой, необходимо анализировать не эффективность отдельного принципа, а эффективность всей совокупности этих принципов.

И. Г. Шаблинский, профессор кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», поднял вопрос о существовании принципа политического плюрализма. По его мнению, этот принцип есть и он реализуется, однако при этом существует достаточно архаичная партийная система, возникшая на фоне событий 1993 года. Также имеют место и процессы консервации этой системы как наиболее удобной для доминирующей партии. Существуют демократические процессы, но они носят имитационный характер, который определяется формальными и неформальными факторами. В этой ситуации неформальные факторы играют главную роль, то есть обеспечиваются правящей группой. При этом нужно констатировать, что свобода политических дискуссий сохраняется, хотя и принимает достаточно узкую форму, определенную правящей элитой и контролируемой ей. Ситуация же полного плюрализма при отсутствии формальных и неформальных факторов может привести к тому, что треть населения на выборах

будут отдавать свои голоса за кандидатов, лозунгами которых являются идеи правого или левого радикального политического спектра. Резюмируя свой комментарий, И. Г. Шаблинский констатировал, что существующая в России политическая система сводится к иерархически устроенной монополии, однако нужно признать, что российские политические партии являются самостоятельными политическими акторами. По его мнению, в этом случае удобной могла бы стать система, включающая две доминирующие партии, но при условии их реального соревнования, а конкуренция в СМИ могла бы помочь изменить ситуацию.

О. И. Зазнаев, профессор кафедры политических наук Казанского (Приволжского) федерального университета, возвращаясь к обсуждению принципов, выбранных для исследования, и методологии его проведения, высказал мнение о том, что проблема российской Конституции является не юридической, а политической. Он отметил, что необходим анализ эффективности применения конституционных механизмов, и подход к оценке уровня демократии также должен быть основан на оценке механизмов ее реализации. Результатом исследования должны стать не столько предложения по совершенствованию Конституции, сколько предложения по совершенствованию политического режима, поэтому на первом месте, по его словам, должны стоять вопросы идеологические.

И. П. Кененова, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, заметила, что с понятием демократии необходимо связывать систему инструментов – например, принятие решений посредством голосования большинства, но с обязательным учетом мнения меньшинства. Другой подход к пониманию демократии определяет ее как нравственные ценности, как социальный миф, некое абстрактное благо. Вызывает сомнение туманность российской демократии, однако проявляются элементы конструктивного диалога между населением и государством. Парадокс состоит в том, что на протяжении всей российской истории не удавалось достичь такого уровня взаимосвязи в системе «общество–государство». Общественные институты всегда активизировались в период войн, бедствий, но эта активизация никак не связана с работой демократических институтов. В ходе исследования, с ее точки зрения, необходимо рассматривать фактически сложившиеся отношения общества и власти, используя при этом соответствующий инструментарий, который может быть обнаружен непосредственно на определенной стадии работы.

К. А. Кононов, преподаватель кафедры конституционного права Российской академии правосудия, поддерживая мнение С. В. Васильевой, выделил два основных столпа, лежащих в основе принципа демократии: политический плюрализм и народный суверенитет, возможность существования которого во многом обеспечивается наличием первого. Анализ этих двух принципов, по его словам, позволил бы судить о том, что является лишь элементом теории, а что – реальным инструментом построения демократического государства. Поскольку демократии как таковой достичь нельзя, на нее можно взглянуть лишь как на механизм, в котором можно найти дефекты. Он также особо выделил проблему учета мнения меньшинства в демократической ситуации. Конституция Российской Федерации предусматривает решение этой проблемы: принцип плюрализма и принцип многопартийности являются свойственными для либеральной демократии регуляторами, которые должны обеспечить учет мнения меньшинства. Однако фактически плюралистическая демократия в России, по мнению К. А. Кононова, перетекла в коллективистскую демократию социалистического типа. Ощущаемой демократией могут сделать лишь сбалансированные плюралистические механизмы. Юридические подходы в этой ситуации могут подготовить почву для последующего неформального развития.

С. В. Васильева, подводя итоги круглого стола, еще раз отметила важность политической конкуренции, наличия ее регулирования как одного из столпов де-

мократии. Она подчеркнула, что необходим механизм перевода неформальных политических правил в формальные для получения возможности их дальнейшей оценки. С. В. Васильева вспомнила сказанные М. С. Горбачевым на одном из съездов КПСС слова о том, что требуется демократизация партии, поскольку в принятии решений партией отсутствует гласность. Учитывая последовавшие вскоре после этих слов события, по ее мнению, нужно улавливать политико-правовые тенденции в аспекте анализа развития плюралистических, конкурентных механизмов в политике.

Предварительные выводы

Демократия – это ценность и один из фундаментальных принципов, закрепленных Конституцией РФ 1993 года. При этом необходимо понимать, что демократии как таковой достичь невозможно. Можно вести речь о степени эффективности и сбалансированности тех плюралистических механизмов, которые делают ее ощутимой. В этой связи принцип демократического государства включает в себя принципы народовластия, народного суверенитета, многопартийности, при этом один из этих принципов всегда выступает как гарантия другого.

С одной стороны, следует признать, что в последние два десятилетия после принятия Конституции РФ 1993 года, несмотря на то что на протяжении всей российской истории нам никогда не удавалось достичь желаемого уровня взаимосвязи в системе «общество–власть», несомненно, **проявляются элементы конструктивного диалога:**

- объективно принцип политического плюрализма реализуется, поскольку российские политические партии являются вполне самостоятельными акторами и свобода политических дискуссий, хотя и в достаточно узких рамках, сохраняется;
- гражданское общество в России структурно уже весьма развито, что свидетельствует о наличии потенциала для эффективной реализации принципа народовластия;
- народный суверенитет как ценность и принцип никем не оспаривается и реализуется в той части, в которой он предполагает представительство, осуществляемое, как правило, в рамках элит, что вполне допускает значительную централизацию политической системы и не исключает режим личной власти.

С другой стороны, по прошествии почти двух десятилетий с момента провозглашения демократии базовым конституционным принципом **обозначились и все более обостряются серьезные проблемы** в плане эффективности и сбалансированности плюралистических механизмов:

- в России существует весьма архаичная партийная система, возникшая на фоне событий 1993 года, а между тем именно партии должны являться связующим звеном между гражданским обществом и политической властью;
- политический плюрализм, провозглашенный статьей 13 Конституции и формально реализуемый, не тождественен политической конкуренции, которая является более реальным индикатором демократии, хотя и не имеющим конституционного и законодательного закрепления;
- на сегодняшний день в России потенциал гражданского общества для реализации принципа народовластия существует лишь на политическом уровне и отсутствует на уровне юридическом, поскольку не произошло признания гражданского общества как такового субъектом права, соотносимым в целом или в виде отдельных элементов по статусу с юридическими лицами;
- народный суверенитет не работает в том смысле, в котором не работают регуляторы, которые должны обеспечивать учет мнения меньшинства, то есть существует неопределенность, связанная с характером представительства, нормами и правилами представительства отдельных социальных групп.

Учитывая эти и другие проблемы на данном этапе, ключевым для современной России является вопрос: удастся ли нам сохранить необходимый баланс демократии и авторитаризма, избежав стагнации политической системы? Чтобы ответ на данный вопрос не стал в ближайшем будущем отрицательным, минимальные общие рекомендации могут быть следующими:

- необходимо постепенное превращение демократии, которая является принципом, в правило поведения с помощью просвещения, повышения правовой культуры общества и отдельных граждан;
- юридическое признание не столько абстрактного «народа», сколько именно гражданского общества в качестве самостоятельного субъекта правоотношений, могло бы стать еще одной гарантией независимости общества от власти, в частности от исполнительной власти;
- главное сегодня для членов российского общества и для общества в целом – понять, что они имеют права, и уяснить смысл этих прав, прежде всего, при помощи правового просвещения, поскольку эффективность регулирования каких-либо отношений со стороны общества зависит от уровня правосознания членов этого общества;
- резерв развития российской демократии составляют сегодня социальная и экономическая сфера жизни общества – на этой почве могут укорениться важнейшие идеи о свободе, поэтому практическую рекомендацию можно выразить как необходимость развития в законодательстве экономической свободы;
- наиболее разумным и удобным вариантом модернизации партийной системы в России могла бы стать система, включающая две доминирующие партии, но при условии их реального соревнования, а конкуренция в СМИ могла бы помочь изменить ситуацию;
- реализация идеи политической конкуренции, а значит, и фундаментального конституционного принципа демократии сводится в российской ситуации в первую очередь к честности и воле политической элиты, которая должна взрастить оппозицию, не боясь, что эта оппозиция когда-либо займет ее место;
- несмотря на то что принцип народного суверенитета условен и имеет оборотную сторону, а «народ» как субъект представляет собой устаревшую в некотором смысле фикцию, полный отказ от этого принципа в российских условиях станет отказом от механизма, который мог бы ограничить властные структуры в отношениях с личностью.

ЧИТАЙТЕ ТАКЖЕ:

Пастухов В. Третий срок Путина не совсем легитимен. Он противоречит духу Конституции и закреплённому в ней принципу политического плюрализма // Новая газета. 2011. 30 сентября (<http://www.novayagazeta.ru/politics/48753.html>).

Пастухов В. Вся власть – Учредительному собранию! Не может быть честных выборов в фиктивные органы власти // Новая газета. 2011. 4 декабря (<http://www.novayagazeta.ru/comments/49827.html>).

Заикин С. Некоторые аспекты «монополизма» политических партий // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. №6 (85). С. 77–81.

Садовникова Г. Развитие многопартийности в России и оппозиционная деятельность: некоторые проблемы и тенденции // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. №6 (85). С. 72–76.

КОНТАКТЫ

Институт права и публичной политики
тел.: (495) 608-69-59 • факс: (495) 608-69-15 • эл. почта: ilpp-ccr@mail.ru